

# 构建新型监管机制 力推企业年金发展

张德明<sup>1</sup>, 王振鹏<sup>2</sup>

(1. 武汉大学社会保障研究中心, 湖北 武汉 430072; 2 武汉大学政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

**摘 要:** 我国企业年金的信托型运营机制, 决定了企业年金基金运营的高风险和基金监管的高难度。学界对企业年金运营风险和监管机制的研究匮乏。通过建立我国企业年金运营的监管模型, 分析阐述了企业年金运营监管的相关问题和风险控制的制度安排。

**关键词:** 企业年金; 运营风险; 基金监管; 监管机制

**中图分类号:** F840 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-0408(2007)01-0052-05

2000年国务院发布《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》,将补充养老保险更名为企业年金,由此,企业年金的发展真正步入正轨。当前,企业年金的运行模式主要有三种:由社保机构经办,实际上将企业年金等同于“社会保险”;由企业购买团体养老保险,将其等同于“商业人寿保险”;由企业成立相关的部门,自己负责企业年金的运营管理。这样,企业年金要么性质定位偏离,要么投资管理方面存在劣势,导致企业年金发展缓慢,收效甚微。国际上,企业年金的运营在法律上有四种类型:公司型、基金会型、信托型、契约型。结合我国实际,笔者赞同我国企业年金发展实行信托型发展模式,以信托投资公司为企业年金的核心运营主体。

## 一、构建新型年金监管机制的基础性问题

监管经济学认为,市场失灵尤其易在资本密集型、高风险型、信息密集型和属于公共产品和准公共产品等行业发生,而且这些领域的市场失灵

对经济的破坏力极强,甚至危及整个经济系统。企业年金的养老保障性决定了其“准公共产品”的特性,企业年金投资中的资本密集和信息密集的特征,易诱发企业年金市场失灵,再加上信托型运营模式自身积聚的风险,企业年金运营监管便尤为重要了。鉴于此,必须构建健全的企业年金监管机制,为此,必须首先明确以下基本问题:

### (一) 企业年金运营监管的目标

确立企业年金运营的监管目标,是做好企业年金监管工作需明确的首要问题。我国企业年金基金是企业员工补充性养老保险的物质基础,也是一股资金规模庞大的投资力量,是金融市场上活跃的机构投资者之一,因而确定基金运营监管目标,意义尤为重大。

保护企业年金受益人的利益,是企业年金监管的出发点和终极目标,企业年金监管的政策制订、监管手段的选取、监管体系的构建,都不能偏离该目标。在实践中,保护受益人的基本权益,即要求维护企业年金基金完整安全,实现年金基金的保值增值。同时,企业年金作为资本市场上活

收稿日期: 2005-09-29

作者简介: 张德明(1981—),男,武汉大学硕士研究生,主要研究方向:公共经济管理、养老金与企业年金。

跃的机构投资者之一,鉴于金融风险的系统性和关联性,必须构建独立的企业年金基金监管体系,健全企业年金基金的监管制度,规范企业年金市场的竞争秩序,化解企业年金市场的金融风险,维护金融和经济的稳定。

## (二)企业年金运营监管的规则

从《企业年金基金管理试行办法》和相关企业年金运行法规中可发现,我国当前企业年金的运营监管基本遵循“定量限制”的监管规则,这显然是与我国当前的宏观金融环境、企业的微观治理结构和监管当局的监管能力相适应的。但笔者认为,我国企业年金监管规则应是定量限制监管和“审慎人”监管的结合,并逐步转向以“审慎人”监管为主,当前在坚持定量限制监管规则的同时,应有计划、有选择地放宽限制,与“审慎人”监管相结合。原因有四:

(1)企业年金在“三支柱”的养老保障体系中居于第二支柱,属于补充养老保险,因而与基本养老保险相比,其对基金资产的安全性要求相对较低,而对基金资产的收益性要求较高。实行“审慎人”监管,有利于完善年金投资的资产组合,提高投资收益。

(2)企业年金的核心主体是企业,是企业的自主行为,与基本养老保险由政府主体相比,企业年金更具灵活性,而且企业年金坚持市场化的运作模式,其投资应充分发挥各方参与主体的积极性,不应有过多的政府干预。

(3)企业年金基金作为机构投资者,与资本市场存在很强的互动效应,执行灵活的、适当放松的监管原则,有利于提高金融市场的活跃度,推动金融创新和金融深化,对当前低迷的资本市场有更强的积极效应。

(4)我国金融市场监管在不断加强,随着银监会、证监会、保监会的分业监管与并驾齐驱,上市公司治理结构的不断规范和优化,以及审计机构参与力度的加强,我国金融监管力度与监管能力不断提升,为实施“审慎人”监管奠定了基础。

## (三)企业年金运营监管的机制和手段

企业年金的监管机制有政府机制和非政府机制之分。前者主要有立法监督、司法监督、行政监

督;后者有行业协会监督、审计、会计、信用评估等中介服务机构监督、新闻媒体监督、计划参与者的投诉处理机制等。我国历来有政府中央集权的传统,发展经济也有实行政府主导型的丰富经验,而且我国第三方非政府组织发展缓慢,民间力量薄弱。因此,笔者认为,在企业年金市场的初创期,我国企业年金运营监管应是以政府机制为主,非政府机制配合,并不断强化非政府机制的参与作用。

当前,我国企业年金运营监管主要是通过次数有限的定期现场检查,来了解年金基金的资产和财务状况。从国际经验和我国金融监管的发展趋势来看,我国企业年金的监管应逐步以非现场监督为主、现场监督为辅,建立企业年金非现场监督的指标体系和质量评估体系,综合运用各种手段来实施监控。笔者认为,我国企业年金非现场监督的核心是建立企业年金专项审计制度,以此作为政府介入企业年金财务监管的切入点,以保证年金基金的完整和安全。为此,我国审计系统应进行不定期的企业年金专项审计,及时通过正规渠道向社会公众公布审计结果。同时,劳动与社会保障行政部门可以自行决定或根据举报,主动委托审计机构对基金进行专项审计,及时发现并纠正年金基金运营过程中存在的问题。

## 二、我国新型企业年金监管机制的构建分析

如图1所示,笔者构建了信托型企业年金的运营流程与监管模型。显而易见,企业年金运行流程涉及多方参与主体,监管环节过多,极易积聚风险。对此,我们应借鉴全国社保基金和国外企业年金的监管经验,从以下五方面来构建新型企业年金监管机制。

(一)建立统一、高效监管体系,整合年金监管资源

由图可见,企业年金相关经办机构是企业年金运营的主体,是年金监管的直接对象。为此,首先应健全企业年金经办机构的内部基金监管系统。内部基金监管系统是指为保证企业年金基金的安全完整,在经办机构内部设立的相互制约的管理制度及管理措施,包括:(1)建立经办机构具

有可操作性的基金管理制度,科学规范的年金基金管理制度;(2)明确经办机构内部相关部门和人员的责任,实行严格的岗位责任制;(3)建立独立于经办业务机构的内部审计机构,实现经办机构内部的再监督。

鉴于我国企业年金运行实行政府监管、市场化运营之路的指导思想,笔者建议,一是设立独立的企业年金监管部,独立行使企业年金的监管权,可以劳动与社会保障部为核心结合保监会的相关职能部门组建。其首要职责是统一企业年金经办

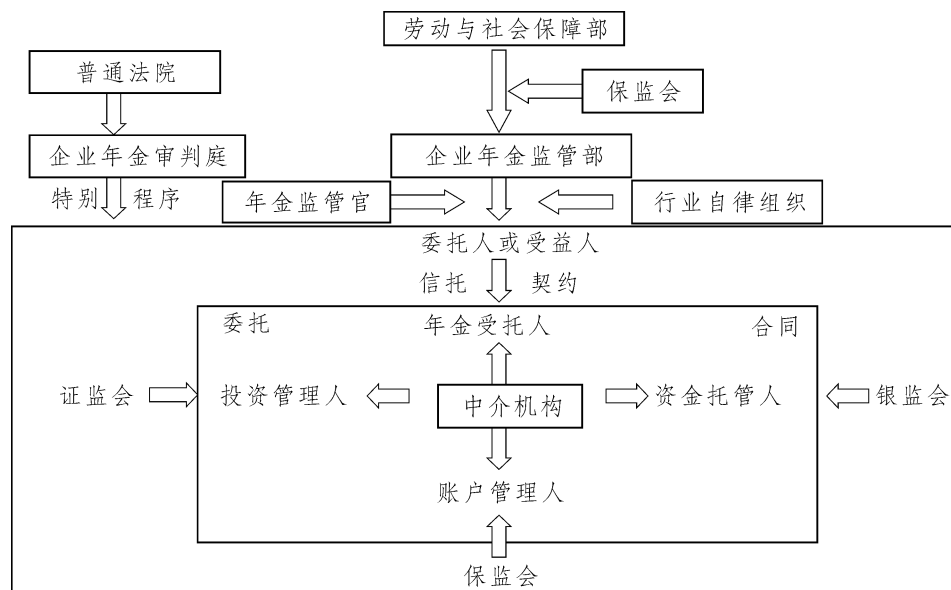


图 1 信托型企业年金的运营流程与监管模型

机构的资格认定权,彻底改变原有体制下资格认定权归属混乱的局面。二是由信托投资公司协同企业年金理事会担当企业年金计划的受托人,由证券公司协同信托投资公司担当企业年金计划的投资管理人,银行担当企业年金计划的基金托管人,保险公司担当企业年金计划的账户管理人,以此充分调动金融市场上的现有力量,分工协作,共同推动企业年金的发展。三是建立企业年金监管联席会议,整合企业年金监管部、保监会、证监会、银监会四方力量走协同监管之路。为落实监管措施和提高监管实效,我们不妨借鉴美国的先进经验,设立企业年金监管官制度,具体落实和协调企业年金的监管实务。四是充分发挥非政府组织的作用,尤其是企业年金行业组织。借鉴我国证券业设立证券业协会的经验,由企业年金监管部协同证券业协会,推进“企业年金行业公会”的成立,赋予其一定的监管权限,诸如企业年金经办机构 and 从业人员的资格审核,此处的审核权是一种二次审核制度,即参与企业年金经办的机构和从业人员在经过证监会初次审核的基础上,由企业年

金行业公会进行二次审核,以保证企业年金市场参与主体的合法性和竞争的公平性。

## (二)加快企业年金相关立法,健全企业年金司法救济

一个完整的基金监管体系应包含四个方面:立法,司法,政府监管机构与社会中介机构。基金相关立法是基金监管的最高层次,完善的基金监管法律体系是基金监管规范化的根本保证。2004年,我国先后颁布了《企业年金试行办法》、《企业年金基金管理暂行办法》,为企业年金的规范发展提供了法律依据,但作为“信托型”运作模式的核心法律《中华人民共和国信托法》于2001年4月才出台,《信托投资公司管理办法》于2001年1月才颁布,这些法律虽然都出台不久,但在实施中已存在诸多问题。对企业年金而言,信托法仅提供了宏观层面的法律指导,企业年金信托实施条例和细则的缺乏,导致企业年金信托的法律支持薄弱,效力有限。加快企业年金相关法律和企业年金信托投资实施细则的立法进程,为企业年金的发展提供法律支持迫在眉睫。

随着企业年金制度的推进,有关企业年金运营的纠纷和违法行为必将大量出现,建立和完善相应的司法制度,自然必不可少。在德国,社会保障争议的司法救济由普通法院依简易、速捷、低费用的特殊法律程序来处理。考虑到我国社会保障整体的司法救济现状,笔者主张在普通法院设置企业年金的特殊司法程序,或者在“经济庭”中设立企业年金的审判庭,以专司企业年金的法律救济和诉讼制度。

(三)推进年金监管信息化建设,完善年金信息披露制度

建立企业年金的数据库,实现企业年金信息和数据资源的方便、快捷传递,提高监管数据的真实性、准确性、及时性。把企业年金基金监管信息系统建设纳入金保工程总体规划,建立企业年金基金监管和监测系统,该系统应包括数据采集、数据校对、监督分析、风险分析、数据展示和数据上报等六大模块。同时,研发应用企业年金监管的财务分析软件和偿付能力跟踪系统,提高非现场监管的能力。

2004年6月,《证券投资基金信息披露管理办法》正式颁布,该办法特别明确了对开放式基金进行年终和半年度末两个时点的净值披露要求,要求在指定报刊上披露年报摘要和半年报摘要,并要求拓宽披露渠道,将基金管理人的网站作为基金年报和半年报正文等的披露渠道,要求基金管理人应至少每周公告一次封闭式基金的资产净值和份额净值。《证券投资基金信息披露管理办法》的颁布,对企业年金的信息披露提供了经验和参考。我们可借鉴美国401K计划的“5500表”,制定企业年金统一的报表格式,提高披露信息的完整性、统一性、可比性。举办或选择确定企业年金信息披露的报刊杂志,提高信息披露的权威性。

(四)完善企业年金基金管理公司的法人治理结构

与全国社保基金理事会管理的社保基金不同,我国企业年金的运营实体是基金管理公司,需从源头上建立风险控制和防范机制,完善年金基金管理公司的法人治理结构自然是重中之重。从理论上讲,企业年金基金管理公司应采取相对分散的股权结构,因为与集中的股权结构相比,分散

的股权结构可以避免控股股东对基金公司施加决策影响,避免基金公司和控股股东之间的关联交易。但现实中,基金管理公司的权力主要集中于总经理手中,董事长一职形同虚设。我国基金管理公司,其内部大都设立了稽查监察部门和风险控制委员会,但稽查监察部门是直属于总经理,而西方国家大都直属于董事会,导致其无法对投资组合的风险控制以及公司内部的管理风险控制施加影响。所以,完善基金管理公司法人治理结构,一方面在立法上要对基金管理公司旗下的基金持股结构和基金管理公司控股股东之间的持股结构作出限制性规定,另一方面要理顺基金管理公司稽查监察部门和风险控制部门与其他相关部门的关系,明确其相对独立性,使其直接对股东和公司职员负责,而非对总经理负责。这样才能建立真正有利于企业年金运作的治理结构,从源头上规避企业年金的运营风险。

(五)建立企业年金基金风险预警和补偿机制

企业年金不同于一般的社会保障基金,政府不是基金管理的核心主体,因而不具有政府财政兜底的制度保障,一旦年金基金因计划受托人、投资管理人、基金托管人管理不善或违规行为,导致年金资产被挪用或遭受重大损失,企业年金基金收益人的养老权益便无法得到保证,建立企业年金风险预警机制和基金担保机制意义重大。

国际上对基金担保的通行做法,无非有最低收益保证和违规损失补偿两种。结合我国金融市场实际情况和企业年金推广期的阶段特点,笔者认为,近期建立针对企业年金违规损失的赔偿制度是切实可行的。从长远来看,应逐步建立对企业年金风险的最低收益保障机制,从而规避政府风险,提高企业年金市场的运营效率。央行行长周小川在部署2005年央行工作时特别提到,要“加快建立市场化的金融风险补偿机制,维护金融体系稳定”,这预示了建立金融风险补偿机制,完善风险保障准备金制度,将会成为今后金融监管的一个重点。因此,企业年金应借此机会,建立企业年金运作的风险补偿机制,完善风险准备金制度,提升企业年金参保者和受益人对企业年金制度的信任度和认同感。

## 参考文献:

- [1] 张亦春. 金融市场学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 1999.
- [2] 中国保监会. 国际保险监管研究 [M]. 北京: 中国金融出版社, 2003.
- [3] 穆怀中. 社会保障国际比较 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2002.
- [4] 杨燕绥. 企业年金理论与实务 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2002.
- [5] 邓大松, 刘昌平. 中国企业年金制度研究 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004.
- [6] 陈大钢. 中国信托法与信托制度创新 [M]. 上海: 立信会计出版社, 2004.
- [7] 孙建勇. 社会保障基金运营与监管 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2003.

(责任编辑 赵 蓉)

## Supplementary pension operation risk and supervision mechanism study

*ZHANG De-ming, WANG Zhen-peng*

(Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** Of our country trust type of supplementary pension run the mechanism, determine supplementary pension high risk and whom fund supervise that fund run highly difficult. The educational circles are deficient in study on the operation risk of the supplementary pension and supervision mechanism. The paper, from set up of our country supervision model that supplementary pension run set out explains the relevant problem of supplementary pension supervised and the system of risk control.

**Key words:** supplementary pension; operation risk; fund supervised; supervise mechanism

(上接 P31)

## The evolution of food safety concept and mode based on our contemporary food safety risk

*LI Huai*

(Industry Organization and Enterprise Organization Research Center, The Northeast Finance &amp; Economy University, Dalian 116025, China)

**Abstract:** Currently, the food safety is causing the attention of the whole society and is raised to be connected with the mankind existence and development. Because of technique, system and management etc., we should not deny the food safety risk really exists in our country. To evade risk effectively, the evolution and transformation of food safety concept must be carried out and the safety idea of big food should be set up. Meanwhile, based on this, we should carry on the thorough transformation of the concept and mode of the food safety supervision, eliminate a traditional person management mode, introduce system and regulation mode, and build up information opening, transparent, efficient food safety supervision system.

**Key words:** food safety; big food safety idea; the person management mode; system and regulations