

# 发展中小企业集合年金计划的政策障碍与出路

刘昌平

(武汉大学社会保障研究中心, 湖北武汉430072)

摘要: 中小企业集合年金计划是解决当前我国中小企业建立企业年金计划困难的重要政策安排。中小企业集合年金计划存在“前端集合”与“后端集合”两种模式。本文在分析两种模式特征的基础上, 对比研究了中小企业集合年金计划的优势、政策障碍与缺陷, 提出了进一步建立与完善我国中小企业集合年金计划的政策建议。

关键词: 中小企业; 集合年金计划; 企业年金

作者简介: 刘昌平, 管理学博士, 武汉大学社会保障研究中心副教授、专职研究员, 研究方向: 养老金与企业年金。

中图分类号: F840.67 文献标识码: A

Abstract: SME joint pension plan is an important policy arrangement to solve current difficulty of establishing China's SME pension scheme. There are two modes of SME joint pension plan: "front-end pools" and "back-end pools". Based on the analysis of their characteristics, this paper comparatively researches the advantages, disadvantages and policy barriers of SME joint pension, and proposes policy recommendations to further establish and perfect China's SME joint pension scheme.

Key words: SME; joint pension plan; occupational annuity

2004年是我国企业年金制度发展史上的重要转折期,《企业年金试行办法》(20号令)和《企业年金基金管理试行办法》(23号令)的出台,标志着我国企业年金制度正式确立,也标志着我国多支柱养老社会保障体系最终形成。企业年金是企业及其职工在依法参加国家基本养老保险的基础上,有条件的企业在国家政策指导下,根据自己经济实力和经营状况,为本企业职工自愿建立的补充养老保险制度,旨在为本企业职工提供一定程度的退休收入保障<sup>[1]</sup>。但是,在经历了几年的发展之后,当初在《企业年金管理指引》中所提出的关于中小企业建立企业年金计划将会面临问题的现象已经出现<sup>[2]</sup>,当前积极建立和准备建立企业年金计划的大多是大型或特大型企业,而广大中小企业仍然对企业年金望而止步。针对这种现

象,目前国家劳动和社会保障部提出了建立中小企业集合年金计划的设想。因此,研究中小企业集合年金计划的组织形式、优势与问题,对于进一步完善我国企业年金制度具有重要的意义。

## 中小企业设立

### 企业年金计划面临困难

任何依法参加了基本养老保险、具有经济负担能力、建立了集体协商机制的企业都可以建立企业年金。但是,由于我国企业年金政策法规不够完善,现行制度设计没有从企业规模与年金基金积累规模的角度考虑不同类型企业的特征,致使中小企业在设立企业年金计划时面临很多困难。

一、中小企业年金计划面临被年金基金管理机构“抛弃”的必然结果

《企业年金试行办法》规定:

“建立企业年金的企业,应当确定企业年金受托人,受托管理企业年金。受托人可以是企业成立的企业年金理事会,也可以是符合国家规定的法人受托机构。”企业年金受托人在能力或资格不允许的情况下可以将年金基金的账户管理和投资管理职能委托给第三方法人机构,但年金基金托管职能必须外包。这意味着企业年金计划受益人将因第三方受托管理年金基金而承担四家机构的管理费用。当前我国《企业年金基金管理试行办法》规定的企业年金基金管理费上限为:0.2%(受托管理费)+0.2%(托管费)+1.2%(投资管理费)+60元(账户管理费)=1.6%+60元,即使与被公认为管理成本较高的智利和英国相比,我国企业年金的管理费也超过了这两个国家。

中小企业职工人数与资产规模都

比较小,相应地,企业年金基金积累规模也较小。一方面,按照现行管理费规定,中小企业将承担较高的管理费成本。管理费标准虽然对于所有规模的企业是一样的,但是由于中小企业年金个人账户基金积累较少,相比大型企业,其实际承担的管理费要高得多:其一,账户管理费是以单个账户为标准收取的,而非按年金基金比例收取,个人账户基金积累额较少的账户承担的账户管理费的比重比积累额较多的账户实际上多出很多;其二,当前法规规定的管理费是上限标准,年金基金管理机构针对基金积累规模不同的企业年金计划将会按差别定价方式提供管理服务,对于年金基金积累规模较小的中小企业,年金基金管理机构不会提供较优惠的管理费率。另一方面,即使收取较高的管理费,按照现行年金计划管理方式,中小企业年金计划对于外部法人机构仍然没有吸引力。例如,一家企业年金基金规模在100万元的中小企业,如果受托人按受托管理费最高限额0.2%收取管理费,一年的管理费只有2 000多元。而受托管理机构却要花费3—5个月的时间来完成从企业年金计划方案设计、方案备案、管理人选择、合同备案、计划设立、开户和投资准备,直到企业年金基金投入运作;年金计划成立后,受托管理机构还要承担战略资产配置、监督相关管理机构、聘请审计师、撰写年金基金管理报告等一系列日常工作。因此相对于这家中小企业承担的2000多元管理费,受托管理机构承担的成本太高。

二、中小企业年金理事会模式将面临专业能力不足的风险

《企业年金基金管理试行办法》第十三条规定受托人应当履行的主要职责包括:选择、监督、更换账户管理人、托管人、投资管理人以及中介服务机构;制定企业年金基金投资策略;编制企业年金基金管理和财务会计报告;根据合同对企业年金基金管理进行监督。受托人的职责对专业能力要求比较强,法人受托机构作为长期提供金融服务的金融机构,可以胜任这些职责;大型企业设立的年金理事会也可以通过外聘专家的方式履行职责;而对于广大中小企业来说,很难成立单独的企业年金理事会或委托法人受托机构来管理企业年金。因此,中小企业年金计划理事会的专业能力不足将会进一步放大年金计划管理与基金管理的风险。

三、中小企业年金计划将普遍面临计划终止与接续难题

中小企业的典型特点是劳动力流动频繁,劳动关系不稳定,企业生命周期较短,很多企业难逃“各领风骚两三年”的宿命。因此,中小企业年金计划必然面临计划终止以及计划参与者年金计划接续的问题。其一,从计划终止的角度来看,中小企业年金理事会受托模式面临计划终止与信托延续之间的矛盾。按照现行政策规定,我国企业年金采取信托型管理模式,作为计划参与者的企业与职工在设立企业年金计划,并与年金理事会签署受托管理合同之后,企业年金计划已经具有了养老金信托的性质,正常情况下,企业年金信托的存续周期从参与计划起到职工退休领取年金待遇止,并且在存续期内除受益权外,年金基金的所有权已经转给计划受托

人。因此,在理事会受托模式下,中小企业破产之后,年金理事会也将随之解体,其受托管理的企业年金计划将不得不终止,这与企业年金信托的属性是矛盾的。其二,从计划接续的角度来看,中小企业年金计划参与者将面临经常转换年金计划以及计划接续的难题。《企业年金试行办法》虽然规定了计划参与者在不同情况下退出计划和转移计划的方式,但是有关计划参与者转换计划与计划接续的规定仍然不够具体,且操作性较差。

## 中小企业

### 集合年金计划及其优势

中小企业集合年金计划是指由受托人发起设立的,能为多个委托人提供集中统一的基金管理和服务的年金计划;或由投资管理人建立的,能为多个年金计划受托人提供集中统一的基金投资管理的年金基金集合产品。

一、中小企业集合年金计划的类型与特征

依据中小企业集合年金计划的定义,在计划的具体设计上,存在两种模式:“前端集合”模式与“后端集合”模式。

1.“前端集合”模式。这种模式是将多个中小企业的年金计划交给同一个计划受托人进行统一管理,计划受托人将全权代表委托人进行年金基金的管理与投资。其特点是:第一,按照企业年金法规规定,“企业年金理事会依法管理本企业的企业年金事务,不得从事任何形式的营业性活动”,所以计划受托人只能是法人受托机构,而非年金理事会;第二,企业年金计划只有一个,也就是不同类

型的企业只能参与同一个企业年金计划,因此该集合年金计划必须是一个标准化企业年金计划方案;第三,法人受托机构在预先选定投资管理人、托管人与账户管理人之后,应设计相应的年金计划产品;第四,不同的企业要率其下属职工按照标准的年金计划方案将年金缴费交给统一的法人受托管理机构,为了估值、收益计算与退出转换等的便利,年金缴费也必须按照标准份额的方式进行,类似于当前信托理财产品、券商集合理财产品或开放式基金的管理方式。

2. “后端集合”模式。这种模式是将不同企业年金计划受托人管理的企业年金基金财产交给同一个投资管理人进行投资运作。其特点是:第一,由于依然面临法人受托机构不愿承接中小企业年金计划的问题,中小企业集合年金计划只能采取理事会受托模式;第二,这种模式要求投资管理机构必须设计不同类型的年金基金投资组合,供各类中小企业年金计划理事会选择;第三,这种模式要求投资管理人预先选定账户管理人与基金

托管人,共同设计年金基金投资理财产品;第四,这种模式等于将不同企业年金计划资产的投资管理权委托给同一家投资管理机构管理,类似于当前私募基金的管理模式。

## 二、中小企业集合年金计划的优势

1. 规模经济性。实行中小企业集合年金计划可以通过受托管理与投资管理的规模优势,有效降低单个企业建立企业年金计划的成本,获取较高的投资收益。在“前端集合”模式下,原本由多个企业分别承担的受托管理责任,统一由一家专业年金受托管理机构承担,这将减少年金计划受托管理环节的许多重复工作。如设计年金计划方案、制定战略资产配置、遴选相关管理机构、备案年金计划合同、监督年金基金运作及相关管理机构行为等等。同时,“前端集合”模式下形成的年金基金积累的规模相对较大,能进一步提升年金计划在年金基金管理市场上的谈判地位与能力,可以使年金计划获得相对较优惠的管理费率。在“后端集合”模式下,由于年金基金汇集于一家投资管理机构投资运营,将降低年金基金交易成本,拓宽年

金基金的投资范围和投资选择,提高年金基金的投资管理效率。

2. 专业性。“前端集合”模式可以有效解决中小企业设立企业年金计划理事会面临的专业能力不足的问题。该模式下必须选择法人受托管理模式,企业年金基金法人受托机构是获得资格认定的专业从事企业年金基金受托管理业务的金融机构,往往具有多方面的、专业水准较高的员工,积累了大量的受托管理经验,对金融市场和金融行业的了解程度也相对较高。

3. 有利于企业年金计划的持续运营。在单个企业设立企业年金计划的情况下,该企业一旦破产,其年金计划也将随即终止。但是在“前端集合”模式下,单个企业破产只意味着该企业的缴费终止,并不会影响整个集合企业年金计划的运营。计划参与职工仍然可以按照计划方案的规定参加年金计划,缴纳计划缴费,只是企业缴费部分不再存在。

## 中小企业

### 集合年金计划的政策障碍

中小企业集合年金计划在国外已经是一种普遍建立的形式,但在我国依然是一项有待建立与完善的制度。依照现行企业年金政策法规和年金计划管理方式,无论是“前端集合”还是“后端集合”的中小企业集合年金计划,都面临着一系列政策障碍,存在一些有待完善的方面。

一、中小企业集合年金计划遭遇政策障碍

按照《企业年金试行办法》第十七条规定,“企业年金理事会除管理



中小企业集合年金计划是解决中小企业建立年金计划困难的重要政策安排。 (Photo: ian)



本企业的企业年金事务之外，不得从事其他任何形式的营业性活动”，和《企业年金基金管理试行办法》第十一条规定，“企业年金理事会由企业代表和职工代表等人员组成，依法管理本企业的企业年金事务，不得从事任何形式的营业性活动”，“前端集合”模式的中小企业集合年金计划只能采取法人受托管理模式，而不能采取理事会受托管理模式。因为企业年金理事会是依据本企业年金计划建立的，旨在受托管理本企业的企业年金事务，而“前端集合”模式的中小企业年金计划事实上是多家企业的年金计划的结合或是多家企业参加一个标准企业年金计划，这个集合年金计划理事会的管理权限就超出了“管理本企业的企业年金事务”，且在“年金理事会的理事不得以任何形式收取费用”的规定下，集合年金计划的企业年金理事会的成员组成也存在问题。

按照《企业年金试行办法》第二十条规定，“企业年金基金必须与受托人、账户管理人、投资管理人和托管人的自有资产或其他资产分开管理，不得挪作其他用途”，《企业年金基金管理试行办法》第四条规定，“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”，“后端集合”模式的中小企业集合年金计划也难以合规建立。在“后端集合”模式下，集合年金计划的投资管理人将多个企业年金计划的基金财产汇集在一起投资运营，这显然与前述两条法规相违背。

二、“前端集合”模式面临年金计划的统一性与企业个性之间的矛盾

“前端集合”模式要求集合年金计划提供一个供所有企业与职工自愿参与的企业年金计划方案，这种集合年金计划必然是一个标准的、统一的企业年金计划，但这是一种比较理想的愿景。各个企业在资产规模、职工人数、职工年龄结构、企业特征、收入水平等方面是千差万别的，并且不同的企业在人力资源管理战略方面的激励与约束要求也不一样，因此对于企业年金计划的设立目的与设立原则的要求也不一样。企业年金计划是一个非常具有个性的人力资源管理方式，企业年金基金是一种具有个性的资金。这就是在历史上为什么企业年金计划是从雇主责任制度演变而来的重要原因，也是为什么企业年金计划如此受到成熟企业青睐的重要原因。“前端集合”模式的中小企业集合年金计划的统一性将磨灭不同的企业特征，并将因不同参与企业性质的变化与需求的变化面临不断修改计划方案的风险。

三、年金计划管理的责任划分与管理权限难以协调

《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》构造了信托型企业年金治理结构，并赋予企业年金计划参与企业与职工，以及计划受托人相关的监管职责。但是在中小企业集合年金计划的治理结构中，计划参与企业与职工，以及计划受托人的监管责任与管理权限的划分将变得模糊，相关权力难以协调。在“前端集合”模式下，参与集合年金计划的各个企业将蜕变为“单个计划参与

者”，而计划参与职工则没有任何话语权，这显然与企业年金法规所强调的集体协商机制不符。在“后端集合”模式下，作为全责主体的各中小企业年金计划受托人将依法对年金基金投资管理人进行监督，这面临着一个投资管理人将因为管理集合年金基金而对多个计划受托人负责的混乱局面，具有不同价值判断、收益预期、风险偏好的计划受托人将会向投资管理人下达不同的投资管理要求，投资管理人也必须向各个计划受托人提交符合其要求的投资政策书、投资管理报告等，届时计划受托人的责任与管理权限将难以协调。

四、不同企业的年金计划资产的独立性与风险控制较难实现

按照《企业年金基金管理试行办法》第四条规定，不同年金计划的基金财产应在不同的年金专户中托管，而且不同年金计划的基金财产之间应彼此独立。由于“前端集合”模式是将中小企业集合年金计划的各参与企业和职工的年金缴费混在一起管理，“后端集合”模式是将不同企业年金计划的年金基金混在一起管理，这显然与企业年金法规以及企业年金信托所强调的年金计划资产的独立性要求相违背，当然也增加了不同年金计划资产与运营之间的风险控制困难。

五、企业与计划受托人的监督动力不足

相对于单个企业设立的年金计划，中小企业集合年金计划由多家企业共同参与，在年金计划的管理与基金运营过程中往往涉及到多家企业与职工的利益，由此导致集合年金计划的责任主体没有单个企业设立的年金计划那么明

确。按照规定,每家企业及其职工都应该是集合年金计划的委托人,每家企业及其职工都应应对集合年金计划及相关管理机构具有监管责任,但是实施监管要付出成本。当前单个企业及其职工对集合年金计划及相关管理机构实施监管的成本与收益之间不相对称,单个企业及其职工的监管活动对其他企业产生正外部性时,就会出现“搭便车”现象,其结果是任何一家企业都不会主动对集合年金计划及相关管理机构实施监管。

## 建立与完善中小企业

### 集合年金计划的政策建议

#### 一、优选法人受托的“前端集合”模式

既然“后端集合”模式和理事会受托的“前端集合”模式与当前的企业年金法规和企业年金信托属性相违背,我们认为我国中小企业集合年金计划应优选法人受托的“前端集合”模式。这种模式既采取了国际上年金发展的主流趋势——法人受托,利用了法人受托的全部优点,又解决了专业机构不愿承接中小企业年金计划的问题。

法人受托“前端集合”模式的中小企业集合年金计划,是法人受托机构专门为广大中小企业设计的一类适用范围比较广泛、兼容性比较高的企业年金计划产品,类似于在零售市场上出售的英国个人养老金计划产品<sup>[4]</sup>。单个职工对于是否参与该年金计划没有选择权,一旦企业选择参与该年金计划,企业所有的有年金参与意愿的职工都必须强制参与该年金计划。

由于“前端集合”模式面临年金

计划的统一性与企业个性之间的矛盾,提供中小企业集合年金计划的法人受托机构应充分考虑到计划参与企业与职工的同质性,针对特定行业或区域的中小企业设立专门的企业年金计划,这将有利于集合年金计划的建立与稳定运行,也有利于保障不同企业的计划目标得以实现。

#### 二、完善企业年金相关政策法规

已出台的有关企业年金的法规存在某些亟待改进的地方:首先,权威性不够。我国企业年金的主要法规就是2004年国家劳动保障部颁布的两部试行办法,不是全国人大制定的法律,甚至都不是国务院的条例,其规范约束效力十分有限。因此,我们应积极完善企业年金的法律、法规建设,构建完整的企业年金制度体系与基金监管法律体系,尽快出台中小企业集合年金计划的相关政策法规,做到有法可依。其次,相关配套法律法规缺失。企业年金的发展需要相关政策支持,如税收优惠政策,特别是企业年金基金管理涉及到包括金融、保险、证券和社会中介在内的众多主体,也要求有不同的法律、法规对相应的监管内容进行规范。当务之急应尽早出台《企业年金税收优惠办法》和《企业年金基金监管办法》,以促进企业年金的发展。其三,信托型治理模式急待确认。我国的《信托法》颁布较晚,并且在《信托法》中缺乏有关养老金信托的条款,由此导致我

国当前的企业年金计划的受托管理是在《合同法》和《公司法》下规范的,甚至没有在受托法律原则下运作。这非常不利于企业年金计划的发展,不利于企业年金基金防范给付风险和规避政治风险。

#### 三、成立独立的社会保障基金监管机构

当前主要的监管机构是劳动保障部基金监督司,其职能定位与监管方式主要适应于政策性社会保险基金(如财政性资金),而非市场化运营的社会保险基金,这显然不适合企业年金基金、未来实现资本化运营的个人账户养老基金的监管方式。政策性资金都具有一定的政策倾向,要确保资金达到预期的效果,这些政策性社会保险基金须由行政框架下的监管机构来监管。而作为非政策性的社会保障基金,其最终的目标是要通过多种投资渠道来确保基金的保值增值,以应对未来的支付,增强制度偿付能力。这类资金需要由效率更高的专业监管机构来监管。

当然,当前社会保障基金监管框架下也面临着监管机构监管能力不足的问题,如缺乏监管技术系统、高素质的监管队伍等。因此,结合我国金融业分业经营的现状,我国应该成立独立的社会保障基金监管机构。

[基金项目:国家自然科学基金重点基金项目《中国补充养老保险制度研究》(编号:70533040)的阶段性成果]

## 参考文献:

- [1] 邓大松,刘昌平. 中国企业年金制度研究[M]. 人民出版社, 2005.
- [2] 孙建勇. 企业年金管理指引[M]. 中国财政经济出版社, 2004.
- [3] 刘昌平. 中国企业年金工资替代率敏

感性研究[J]. 世界经济, 2005(10).

[4] Myrers, P. Institutional Investment in the United Kingdom: A Review[R], HM Treasury, London, March, 2001.