

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 044-20171113

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由孙永勇、李洋撰写的《企业年金自动加入制度：英美经验借鉴》。如引用，请注明出处并征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人取得联系——编者的话

企业年金自动加入制度：英美经验借鉴

孙永勇

华中师范大学公共管理学院副教授，博士
中国社科院世界社保研究中心执行研究员

Email: yongyongs@126.com

李洋

华中师范大学公共管理学院硕士研究生

Email: 498546002@qq.com

【提 要】：中国企业年金制度亟需大发展，但却面临覆盖面过窄等难题。而美英两国在职业养老金制度发展上积累了丰富的经验，特别是 21 世纪初建立的职业养老金自动加入制度在提高职业养老金计划参与率等方面产生了积极影响。借鉴美英两国职业养老金自动加入制度，也许有助于破解中国当前企业年金制度发展的难题。但是，考虑到中国企业年金发展所处的特殊环境，自动加入制度的设计应该重视一些关键环节，主要包括恰当的合格企业年金计划条件、有效的鉴定测试机制、良好的过渡计划、有力的税收优惠支持和高效的监管体系。

【关键词】：企业年金；职业养老金；自动加入

一、研究背景

为了缓解我国基本养老保险制度面临的日益沉重的压力，大力发展第二支柱和第三支柱将成为下一步养老保障体系改革的重点。然而，我国的企业年金制度虽然在过去的 10 多年取得了一定的发展，但仍然远远落后于基本养老保险制度。从 2007 年到 2015 年，参加年金的企业虽然从 3.2 万家增加到 7.55 万家，但还不到全国企业法人单位的 10%。在同一时期，企业年金参保人数从 900 多万增加到 2300 多万，但也只有城镇职工基本养老保险参保人数的 6.55%，占城镇就业人口的比例只有 2.99%。企业年金积累基金规模在这个时期以更快的速度增长，从 1519 亿元增加到 9526 亿元，但占城镇职工基本养老保险基金累计结余的比例只有 26.95%，占当年 GDP 的比例不到 1.5%。中国企业年金的这种发展状况与世界上许多国家还存在明显的差距，世界上有 1/3 以上建立了养老保险制度的国家的企业年金制度覆盖了约 1/3 的劳动人口，丹麦、法国、瑞士的年金覆盖率几乎达到 100%，英国、美国、加拿大等国在 50%左右^[1]。

到底是什么原因导致了我国企业年金发展滞后？要想使企业年金发挥第二支柱应有的作用，应该从这个问题着手，找到解决企业年金发展“瓶颈”问题的突破口。

中国企业年金发展滞后的原因是多方面的，例如，正处于经济转型期，产业结构更替不断；资本实力总体上强于劳工实力，很多企业工会作用有限；劳动力市场总体上供大于求，结构性矛盾突出；收入分配制度改革滞后，收入分配差距不断扩大；中小企业生存与发展的压力巨大；各种社会保险缴费的法定费率很高，留给企业年金发展的空间不大；等等。不过，如果把关注重点聚焦于企业年金制度本身，就可以发现，除了税收优惠政策还有待完善等方面因素外，中国企业年金制度设计中的准入门槛太高是最直接、最重要的影响因素之一。根据 2004 年颁布的《企业年金试行办法》，一个企业要建立企业年金计划就需要满足三个基本条件：依法参加基本养老保险并按时足额缴费；企业管理基础好，民主管理制度比较健全；企业经营相对稳定，经济状况较好。在这三个基本条件中，如果说第一个条件是为了维护基本养老保险制度的强制性而设置的，那么，后两个条件

确实是许多企业都难以达到的，特别是绝大部分中小企业。在以民营企业为主的许多中小企业，内部治理结构还不完善，工会组织运行不够规范，良好的协商机制和集体谈判机制尚未建立，也就还没有形成比较健全的民主管理制度。更重要的是，许多中小企业生命周期较短，经济实力较弱，获利能力不强，现金流缺乏，员工流动性强，基本满足不了第三个条件，第三个条件对这些企业来讲可谓苛刻，它要求建立企业年金前一年无亏损，建立企业年金前3年须有两年无亏损且该3年总体无亏损。这些条件无疑对企业形成难以逾越的“高门槛”，特别是这种制度设计自动将众多中小企业直接排除在外。因此，为了促进企业年金的更大发展，从制度上给企业年金发展松绑，就应该考虑打破“高门槛”。

在为职业养老金发展松绑方面，近些年来一些发达国家走在世界前列，其中一个重要举措就是建立了职业养老金自动加入制度。在该制度下，雇主将其雇员自动加入一个合格的养老金计划，并使那些已经在合格计划中注册的职员保持“活跃成员”状态，雇员在一定时限内有选择退出的权利，制度还规定了最低的供款要求。自动加入制度的建立产生了积极影响，使这些国家的职业养老金制度再次焕发了活力。到目前为止，国内有关职业养老金自动加入制度的研究还比较少，这一新生事物及其对中国企业年金制度发展的借鉴价值应该引起关注。

二、美国职业养老金自动加入制度

（一）背景

从1875年美国运通公司为其雇员建立美国历史上第一个职业养老金计划算起，美国职业养老金计划已经有140多年的历史。不过，直到1974年，美国才出台了第一部涵盖职业养老金计划和个人储蓄计划的法案——《雇员退休收入保障法》。1978年，美国《国内税收法》新增了第401(K)条款，它规定，不同类型雇主为雇员建立积累型养老金账户可以享受税收优惠。根据该条款，许多美国企业建立了一种新的职业养老金计划，被称为401(K)计划。在401(K)计划中，雇员自愿参加，自定缴费额；雇主按照一定比例配套缴费，缴费额不得超过雇员工资的15%，缴费全部进入雇员个人的职业养老金账户。美国对401(K)计划实行延迟纳税制度，雇主缴费时不纳税，雇员领取待遇时纳税。此后，以401(K)计划为代表的DC型养老金计划在美国取得了长足的发展。

尽管一些计划发起人最初想在 401(K) 计划中引入自动加入制度，但是，由于担心引入自动加入制度会导致计划失去税收优惠资格，所以放弃尝试。直到 1998 年美国国内收入署发表声明，确认 401(K) 计划发起者可以自动加入新雇佣的雇员，而不会因此失去税收优惠资格，一些计划才开始引入自动加入制度。2000 年，美国国内收入署再次声明，自动加入制度也可以被运用于当前还没有加入职业养老金计划的老雇员。尽管如此，雇主还是有许多顾虑，例如，担心雇员的养老金个人账户基金投资没有取得满意效果，国家法律禁止未经雇员同意自动划扣雇员工资等，这在很大的程度上抑制了自动加入制度的推广。

进入 21 世纪之后，虽然美国出现了罗斯计划等新型养老金计划，但私营养老金行业发展有放缓的迹象。在这种情况下，美国需要出台新的政策，以刺激这个行业重新扬帆。2006 年，美国出台《养老金保护法案》(PPA)，鼓励雇主发起 401(K) 计划时设立自动加入制度。为了推广自动加入制度，美国又出台了激励性措施以及保护养老金计划受托人的相关法律。在 2009 年 9 月，为了提高养老金计划自动加入制度的使用率，美国财政部还专门采取了专项行动。2015 年，美国又通过了《自动个人退休账户法案》，要求没有建立合格计划或安排的雇主为合格雇员建立一个自动个人退休账户。

(二) 制度内容

雇主在发起职业养老金计划时可以设立自动加入机制，以便雇员被自动加入到职业养老金计划。设立了自动加入机制的职业养老金计划可以按照政策享受税收优惠，还可以进入非歧视测试的“安全港”，即不用每年都参加测试以证明计划符合非歧视要求并服务于雇员。合格雇员在被自动加入职业养老金计划之后可以在 90 天内选择退出计划并收回任何已经缴纳的费用及其产生的收益。雇员人数不超过 100 人的雇主如果为合格雇员建立自动个人退休账户，可以获得信贷支持。除雇员人数不超过 10 人的雇主和新雇主外，没有建立合格计划或安排的雇主如果不为合格雇员建立自动个人退休账户，将会被征税。

引入自动加入机制的养老金计划必须满足选择性缴费和匹配缴费的非歧视原则，主要有以下要求：计划发起者必须为没有选择缴费费率的雇员制定一个默认的费率，根据其工资按时进行资金划扣，并及时将相关信息告知雇员，雇员有权利改变缴费水平。在加入养老金计划的第一年，自动加入者缴费费率必须不低

于 3%。计划发起人可以采用自动升级政策，从第二年起每年将费率自动提高 1%，直到费率达到 6%。雇主应该为雇员提供配套缴费，对于雇员的费率 1% 以内的缴费，雇主提供 100% 的配套缴费；对于雇员的费率 1% 以上、6% 以内的缴费，雇主提供 50% 的配套缴费^[2]。

雇员有权利选择或更改投资组合。如果雇员没有做出明确的投资选择，计划发起人还应该为雇员选择一个默认的投资组合。这种默认投资组合只要符合劳工部的有关规定，就可以获得信托责任保护。养老金计划下的养老基金会分散投资于不同的资产类别，以寻求风险与收益的恰当平衡。当雇员临近退休时，其个人退休账户中的资金将被转移到低风险、收益稳定的投资组合中。当达到退休年龄时，雇员领取的养老金需要缴税；如果雇员在 59 岁之前提前领取养老金，还需要缴纳 10% 的附加税。

（三）美国职业养老金自动加入制度的特殊性

1. 职业养老金自动加入制度是美国国家政策对职业养老金行业自主创新的一种肯定和推广

在 2006 年之前，美国职业养老金行业经过 140 多年的发展已经十分发达，在成员人数、计划种类、基金规模、制度创新等各个方面都领跑全世界。特别是，美国对职业养老金计划的研究不断取得新成果，推动了职业养老金计划设计与创新不断取得新进展，自动加入制度只不过是美国职业养老金行业创新中的一个。如前文所述，2006 年之前美国已经有职业养老金计划采用了自动加入制度，只不过是因为政策等因素的影响，它的使用范围十分有限。2006 之后的美国相关立法只是对职业养老金行业的这种自主创新加以肯定和推广，以促进职业养老金行业再次焕发生机与活力。

2. 在推行职业养老金自动加入制度的过程中，美国采取的是以税收鼓励或税收惩罚为主的更为宽松的政策

如果雇主满足政策要求，就可以享受相应的税收优惠；如果雇主没有满足政策要求，也主要是在缴税上有所损失，而几乎没有其他很严厉的行政处罚措施。再次，美国职业养老金自动加入制度的推广是在一个更为宽松的监管环境中进行的。在美国，职业养老金计划主要由雇员待遇保障局、国家税务局和养老金待遇担保公司共同实施监管，三大机构之间有明确的分工合作，一般强调自愿合规及

受托人责任，主要通过法律教育和执行相关规定来保护计划参与者和受益人的利益，同时，非常重视通过信息披露机制、行业自律及纠正机制来进行监管，强调事前监控和事后信息沟通，从而营造了相对宽松的监管环境。

3. 美国在推广职业养老金自动加入制度的过程中出台了有关“默认投资”选择的政策，这两项政策将形成合力，共同推进美国职业养老金行业更好地发展

为了破解职业养老金计划成员因缺乏投资专业知识和经验，难以做出正确的投资决策和基金经理有可能不按照计划成员的利益最大化行事的难题，美国出台了“默认投资”选择的政策，一方面，计划成员仍然有投资决策权，但只需要认可某个“默认投资组合”或提出不同意见就可以了，这降低了计划成员进行投资决策的难度；另一方面，劳工部出台了用于规范“默认投资组合”的规定，职业养老金计划发起人设计的“默认投资组合”只有符合这些规定，才能够获得信托责任保护，这将引导职业养老基金经理专注于计划成员的利益最大化。把自动加入制度和“默认投资”选择政策结合起来，可以发现，前者会促使更多的雇员加入职业养老金计划，使得职业养老基金规模进一步扩大；后者会破解计划成员投资决策难题，引导职业养老基金投资更加规范、合理；这样，两者将对推动美国职业养老金行业发展形成合力。

(四) 效果与局限性

1. 提高了美国职业养老金计划参与率

随着相关法规的实施，美国有越来越多的职业养老金计划发起者采用了自动加入制度。根据富达投资集团(Fidelity Investments)调查，采用自动加入制度的401(K)计划数量从2004年12月的1%增加到2009年3月的16%^[3]。富达投资集团预计引入自动加入制度的401(K)计划中的成员人数是所有401(K)成员人数的47%。一旦一个401(K)计划引入了自动加入制度，该计划的参与率就会得到大幅度提升，一些带有自动加入制度的401(K)的参与率已经高达95%，而且，这种高参与率还具有较强的可持续性。此外，自动加入制度对低收入者、年轻职工等职业养老金计划参与率相对较低的群体会产生更大的影响。富达投资集团2007年的一项研究表明，年龄20-29岁的雇员对没有引入自动加入制度的401(K)计划的参与率仅为30%，而对引入了自动加入制度的401(K)计划的参与率达到77%，两者相差47个百分点^[4]。未来是不是会有更多的职业养老金计划引入自动加入

制度取决于一系列因素，主要包括计划发起者提高缴费费率的意愿、自动加入职业养老金市场的发展状况、相关法案在保护和鼓励自动加入上的力度等。

2. 对提高雇员退休储蓄水平有积极影响

GAO 的研究报告表明，如果雇主被要求提供一个有雇主配套供款的 DC 型职业养老金计划，且该计划为雇员提供了普遍获得自动加入制度的机会和渠道，那么，大约 91% 的雇员将拥有 DC 型养老金储蓄^[5]。特别是，在那些处于最低收入等级的雇员中，84% 将拥有 DC 型养老金储蓄。在现实中，带有自动加入制度的职业养老金计划绝大多数都采用了退休日期基金（Target-Date Funds）作为默认投资。TDF 会将资金投资于不同的资产类别（特别是股权类资产）中，当“目标日期”——退休日期临近时，TDF 就把股权投资类投资转变为现金类投资，在资金分配上这一转变称为“下滑通道”。最新证据表明，如果带有自动加入制度的职业养老金计划采用了 TDF 默认投资，计划成员在基金中就往往会有很高的储蓄集中度。

3. 政策的局限性

一系列因素使得自动加入制度在美国职业养老金行业中还没有充分发挥作用。到 2012 年，美国仍然有大约一半的私人部门雇员没有参加退休储蓄计划，尽管有部分雇员是自己选择不加入，但大约 84% 的未加入者是因为缺乏准入机会，其中，68% 是因为雇主未提供合格的退休储蓄计划，16% 是因为雇员没有资格加入雇主提供的计划。

美国自动加入制度对不同收入、公司规模、职业、教育程度、年龄、性别、全/兼职等类别的雇员会产生不同影响，直接表现在职业养老金计划的参与率的差异上。2012 年最低收入阶层仅有 14.3% 的雇员加入计划，而最高收入阶层的参与率则达到 76.1%；服务业雇员的参与率只有 21.5%，而管理、商业、科学和艺术行业雇员的参与率达到了 64%；没有高中文凭（LTHS）的雇员的参与率只有 18.1%，而拥有本科及以上学历的雇员的参与率为 61.9%；雇员在 50 人以下的小企业的计划参与率仅为 23.3%，1000 人以上的大企业的参与率则高达 59.6%；年龄 18-24 岁的雇员的计划参与率为 11.9%，而年龄 55-64 岁的雇员的参与率为 57.4%；等等^[6]。

此外，对于已经引入自动加入制度的职业养老金计划，也还面临一些问题。

首先，在很多职业养老金计划中，自动加入制度只适用于新雇员，而不适用于已有的雇员。富达投资数据显示，在引入自动加入制度的职业养老金计划中，58%的计划中自动加入制度只适用于新近雇佣的雇员，42%的计划适用于现存合格的雇员^[7]。其次，许多计划发起者往往采取较低的默认费率，而且不愿意采用自动升级政策，使得许多雇员即使加入了职业养老金计划，养老储蓄率也比较低，这反过来又会削弱职业养老金计划的吸引力，使得一些雇员选择放弃自动加入。最后，不少雇员担心默认投资的风险，特别是在2008年金融危机之后，由于股票市场下滑，一些为预计退休的人设计的TDF到2010年已经资金缩水25%以上，由此引发了一些关于计划发起者如何评估、监督和使用TDF的问题。

对于这些问题，美国正在采取措施加以解决，如2015年的《自动个人退休账户法案》增加了雇主不将自动加入制度引入职业养老金计划的成本，并要求劳工部出台促使相关基金投资更为规范的指引，但是，这些新近采取的政策的效果还有待实践检验。

三、英国职业养老金计划自动加入制度

（一）背景

经过多年的改革与探索，英国建立了多支柱的养老保障体系。针对低收入者，英国建立了以收入审查为基础的最低收入保证制度（MIG），对一般劳动者，有统一费率、统一养老金水平的国家基本养老金制度；根据1975年的社会保障法案，英国建立了国家收入关联养老金计划（SERPS）^[8]，企业建立了各种类型的职业养老金计划和个人养老金计划及存托养老金计划等；此外，还鼓励居民进行自愿性养老储蓄。

为了鼓励职业养老金制度的发展，英国还建立了“协议退出”制度，最初规定，只要雇主举办的DB型职业养老金计划所提供的养老金收入不低于国家收入关联养老金计划，职工可以根据“退出合约”退出国家收入关联养老金计划，加入该职业养老金计划，1986年的社会保障法案规定参加DC型职业养老金计划的员工也可以实行“协议退出”。这些改革措施，极大地推进了英国养老金制度的发展，但也带来了一系列问题，包括高昂的管理成本和销售佣金、越来越多的投资失败、不断出现的损害计划成员利益的事件、“领养老金的穷人”增多等。特

别是在进入 21 世纪之后，英国私人部门职业养老金计划的参与率长期处于下降之中。在 2004 年至 2012 年期间，合格雇员的职业养老金计划参与率从 63% 下降到 55%，而且，英国私人部门职业养老金 DC 计划的平均缴费费率很低，2014 年 DC 计划平均缴费率低至 4.7%，其中，雇员缴纳 1.8%，雇主承担 2.9%^[9]。

在这种背景下，英国开始考虑采取新的措施激发养老金制度的活力，特别是让更多的员工拥有更多的职业养老金储蓄，从而确保其退休后的生活质量。为此，英国先后在 2008 年、2011 年和 2014 年通过了养老金法案，推动了一系列养老金改革，自动加入制度就是其中一个重要措施。英国 2008 年的养老金法案首次提出了建立职业养老金计划自动加入制度，以增加英国的私人养老金储蓄，2011 年养老金法案和 2014 年养老金法案进一步完善了自动加入制度。

（二）制度内容

1. 2008 年养老金法案有关自动加入制度的规定

自 2012 年起，最迟到 2018 年，雇主有义务为年龄在 22 周岁以上、退休年龄以下，在英国工作年收入超过“收入触发器”（2016/17 财年为 10000 英镑），且没有参加任何职业养老金计划的雇员提供可供选择的职业养老金计划，并进行最低缴费。在雇主按照日程安排将合格雇员自动加入到职业养老金计划中后，雇员在一个月之内可以选择退出，或者不再成为活跃缴费成员，计划会退还雇员已经缴纳的费用。三年之后，雇主需要再次自动将雇员自动加入到职业养老金计划中，雇员同样具有退出的权利。雇员在退出后每年都有一次重新申请加入的机会，雇主必须接受。

2. 成为合格养老金计划的条件

政府规定只有参与合格养老金计划的雇员在退休时才可以享受一定的税收优惠，¹而要想成为合格的养老金计划，必须满足一定的条件。对于现金购买计划和带有现金购买因素的混合计划，雇主在相关缴费参考期内必须至少按照“合格收入”的 3% 缴纳费用；雇主和雇员在相关缴费参考期内的总缴费必须至少达

¹ 英国的职业养老金税收优惠政策采取 EET 模式，职业年金缴费允许税前扣除，但设有扣除限额。DB 计划缴费税前扣除比例为 15%，DC 计划则根据年龄确定，年龄在 30 岁以下的限额为应税收入的 15%，30-39 岁限额为 20%，40-49 岁为 25%，50-54 岁为 30%，55-59 岁为 35%，60 岁以上的为 40%；投资收益免税；领取职业养老金时征收个人所得税。英国政府规定，自 2011 年 1 月 1 日起，领取职业养老金时，职业养老金累计总额低于 200000 英镑时免税，200001-500000 英镑之间的征税比例为 20%，超过 500000 英镑的，根据纳税人的边际税率来确定。

到“合格收入”的 8%。对于个人养老金计划，提供给雇员的所有收益都是现金购买收益；计划提供者、雇主和雇员三者之间都要互相签订缴费协议，规定最低的缴费比例。

3. 过渡计划

为了保证职业养老金计划自动加入制度的落实，英国制定了详细的过渡计划，给雇主和雇员一个“适应期”。这个过渡计划主要包括两个方面：一是逐步提高最低缴费比例，最终达到 8% 的目标。2012 年 10 月之前的最低总缴费为雇员工资的 2%，在 2012 年 10 月之后至 2018 年 4 月之前，最低总缴费提高至 5%，在 2018 年 4 月之后至 2019 年 4 月之前，最低总缴费提高至 8%，DC 型养老金计划实行雇主、雇员缴费和政府优惠三方供款，具体各方缴费比例如表 1 所示。二是根据预扣个人所得税的雇员人数或其他条件为不同的雇主制定了不同的履行自动加入义务时间表。拥有 250 人以上雇员的大型雇主应该在 2012 年 10 月至 2014 年 2 月期间建立职业养老金计划自动加入制度，拥有 50-249 名雇员的中型雇主、30-49 名雇员的小型雇主和拥有 30 名以下雇员的微型雇主履行自动加入义务的时间是 2014 年 4 月至 2015 年 4 月、2015 年 8 月至 2015 年 10 月和 2016 年 1 月至 2017 年 4 月。对于雇员 30 名以下的微型雇主，不仅给予了 1 年多的自动加入期，还专门给了 1 个月的试验期。对于所有 2012 年 4 月之后新成立的雇主，自动加入时间为 2017 年 5 月至 2018 年 2 月。

表 1 英国职业养老金计划自动加入制度过渡期内 DC 型计划的最低缴费比例

时间	最小缴费比例	雇主缴费	雇员缴费	税收优惠
2012 年 10 月之前	2%	1%	0.8%	0.2%
2012 年 10 月-2018 年 4 月	5%	2%	2.5%	0.5%
2018 年 4 月-2019 年 4 月	8%	3%	4%	1%

资料来源：The Department for Work and Pensions. Automatic enrolment: guidance on certifying money purchase pension schemes [EB/OL] (2014-04-29) [2016-07-25]. <https://www.gov.uk/government/publications/automatic-enrolment-guidance-on-certifying-money-purchase-pension-schemes>.

4. 相关管理安排

为了推进职业养老金计划自动加入制度的顺利实施，英国在 2011 年专门成

立了管理机构——国家职业储蓄信托机构（NEST），NEST 由一名主席和 14 名信托人组成，是一个运营养老金计划的非营利性机构，具有以下重要特征：提供合格的 DC 型养老金计划；对所有雇主和雇员开放，没有进入门槛限制；不以盈利为目的，管理费用非常低，而且运营风险较小；受到政府一定程度的制约和指导，通过就业和养老金部对议会负责，带有一定的公益性质；提供多种不同计划和投资组合，有详细的信息和操作指引。

NEST 虽不以盈利为目的，但也会收取少量费用用于养老金计划的制定和退休账户的管理。该费用分为两部分：一是征缴费用，数额为缴费额的 1.8%，例如，雇员每月缴纳 100 英镑，就需要缴纳 1.8 英镑的征缴费用；二是年度管理费用，数额为退休基金的 0.3%，例如，如果退休账户中有 5000 英镑，则每年收取 15 英镑的管理费用。

对于养老基金投资管理，NEST 按照雇员对养老基金稳定性、持续增长的要求，通过购买公司债券、股票及不动产等多种投资方式来促使养老金保值增值。NEST 建立不同的基金，每个基金都会根据成员所处的不同人生阶段管理基金。如果成员还有 20 年退休，NEST 将会采取方式实现基金最大可能的增值。当成员临近退休或者已经退休时，NEST 就会为成员建立退休期基金，并采取特殊的方式来管理，以便成员可以从账户中提取资金。领取养老基金的方式有多种，包括从退休基金中提取现金、通过年金的形式获得保障性定期收入和将养老金转移到其他计划中去。

（三）与美国的异同

与美国相比，英国职业养老金计划自动加入制度在本质上是一样的，都是改进职业养老金计划设计，雇主自动将雇员加入合格的职业养老金计划中，并按照一定的费率缴费，雇员有退出的权利。其效果也是类似，有利于提高雇员职业养老金计划参与率，促进雇员养老储蓄增多，有利于职业养老金行业的发展。

不过，英国职业养老金自动加入制度又与美国存在明显不同，特别是它具有更强的政府干预色彩。首先，英国在缴费费率上对最低总缴费率和雇主雇员各自的最低缴费率都有更明确的规定，而且，从实际情况看，英国雇主缴费费率通常高于雇员缴费费率，而美国相反。其次，英国的职业养老金政策具有更强的约束力。为了保证政策的落实，英国除了实现税收优惠或处罚外，还由养老金监管局

进行直接的行政干预，比如直接对养老金计划发起人提出意见或建议，或者采取特定的惩罚。再次，英国制定了详细的过渡计划，既包含费率逐步提高的步骤，也包括不同规模的雇主履行自动加入义务的时间安排，以保障自动加入制度的顺利落实。此外，英国还建立了一个专门的管理机构——国家职业储蓄信托机构（NEST）。最后，从政策实施的效果看，英国取得了更为突出的立竿见影的效果。当然，并不能就此断言，英国的政策一定更好。从一个更长的时期看，对职业养老金市场的一些政府干预充满着争议，有可能会扭曲职业养老金市场、甚至劳动力市场。而且，虽然美英两国同属于高度市场化的盎格鲁-撒克逊体系，但两国宏观经济政策、社会政策（特别是社会保障政策）上一直存在着明显的差异。

（四）实施效果分析

1. 提高了雇员对职业养老金计划的参与率

英国职业养老金计划自动加入制度的顺利实施，不仅扭转了英国职业养老金计划参与率下降的趋势，而且提升了职业养老金计划的参与质量。这体现以下几个方面：第一，自动加入制度促使合格雇员职业养老金计划参与率大幅度上升。如表 2 所示，英国合格雇员职业养老金计划参与率在 2004 年至 2012 年之间从 63% 下降至 55%，但在 2012 年 10 月开始推行自动加入制度之后，2013 年该参与率就上升到 58%，2014 年进一步大幅上升到 70%（参见表 2）。而自动加入制度推行的第一个时间段是 2012 年 10 月 1 日至 2014 年 2 月 1 日，正好与合格雇员职业养老金计划参与率大幅度上升的时间段一致。第二，自动加入制度对中低收入合格雇员参与职业养老金计划产生了更为积极的影响。与 2012 年相比，2014 年收入 10000 英镑以下、收入 10000 至 20000 英镑和收入 20000 至 30000 英镑的合格雇员职业养老金参与率分别提高了 9 个百分点、23 个百分点和 16 个百分点，收入 30000 至 40000 英镑和收入 40000 英镑以上的合格雇员职业养老金参与率只分别提高了 9 个百分点和 6 个百分点。第三，自动加入制度对中青年合格雇员参与职业养老金计划产生了更为积极的影响。在 2012 年至 2014 年，年龄 22 至 29 岁和年龄 30 至 39 岁的合格雇员职业养老金参与率分别提高了 25 个百分点和 16 个百分点，年龄 40 至 49 岁和年龄 50 岁以上的合格雇员职业养老金参与率只提高了 12 个百分点和 11 个百分点^[10]。

表 2 2004-2014 年英国不同部门合格雇员职业养老金计划参与率 (%)

年份	公共部门	私人部门	总计
2004	90	53	63
2005	89	51	62
2006	90	51	62
2007	90	49	60
2008	90	47	59
2009	89	45	58
2010	89	44	58
2011	88	42	56
2012	88	42	55
2013	90	46	58
2014	91	63	70

Source: Department for Work and Pensions. Automatic Enrolment Evaluation report 2015 [R]. 2015.

<https://www.gov.uk/government/publications/automatic-enrolment-evaluation-report-2015>.

2. 推动了雇员职业养老金储蓄的增加，将有利于提高雇员退休金水平

自动加入制度的顺利实施推动了职业养老金计划下养老储蓄的增加，这不仅会有利于金融市场的发展，也会对经济增长产生积极影响。2015 年所有合格雇员养老金总储蓄达到了 818 亿英镑，比 2012 年增加了 71 亿英镑，其中：公共部门职业养老金总储蓄比 2012 年增加了 17 亿英镑，私人部门职业养老金总储蓄比 2012 年增加了 55 亿英镑^[11]。虽然有关职业养老金储蓄的这三个指标都还没有达到 2005 年的水平，但这种增长是难能可贵的，因为，受 2008 年金融危机和此后的欧债危机的影响，英国经济增长状况并不乐观。自动加入制度在很大程度上解决了一部分雇员工作期间不进行养老储蓄的问题，而职业养老金储蓄的增加将大大降低雇员退休金不足的概率。研究表明，由于实行自动加入制度，到 2070 年英国雇员平均退休收入将会比没有改革时更高，改革将会使私营养老金水平从平均每周 20 英镑上升到 2070 年的平均每周 261 英镑^[12]。不过，从长期来看，退休金的实际水平还是主要受到整体就业率、工资增长和基金投资收益等因素的影响。

四、中国建立企业年金计划自动加入制度需要注意的问题

从前文分析可以发现, 尽管美国和英国在职业养老金计划自动加入制度的某些具体政策上有一定的差异, 但都对提高职业养老金计划的参与率、促进雇员增加养老储蓄发挥了积极作用。自动加入制度单纯从技术层面就对职业养老金行业的发展起到润滑剂的作用, 如果有其他恰当的配套政策或措施, 其积极作用将更为突出。可以相信, 如果在中国企业年金制度中引入自动加入制度, 并辅以恰当的税收优惠等其他政策手段, 将有利于解决中国企业年金制度参与率过低这一根本问题, 促使中国企业年金制度由此获得新的发展机遇。中国企业年金制度在引入自动加入制度时应注意以下两个方面的问题:

(一) 中国建立企业年金计划自动加入制度的特殊环境

1. 中小企业生存与发展形势严峻

中国中小企业是经济发展主体中的主力军, 据中国中小企业协会报告, 截至2013年末, 中国中小企业注册数量超过4200万家, 占全国企业总数九成以上, 它们创造了中国近60%的经济总量, 提供大约四分之三的城镇就业岗位。然而, 由于长期宏观经济政策形成的对中小企业不利的外部环境仍然没有根本好转, 中小企业自身内部治理也往往问题重重, 再加上近些年中国经济运行的下行压力不断加大, 中国中小企业发展正面临更为严峻的形势。中国中小企业协会发布的小企业发展指数(SMEDI)显示, 自2014年第四季度到2016年第四季度, 中小企业发展指数一直在92%至93%之间徘徊^[13], 处于景气临界线以下。在这种情况下, 建立了企业年金的中小企业十分少, 仅占建立企业年金的企业总数的1%。由于大部分城镇劳动者都在中小企业工作, 所以, 如果不能让众多的中小企业加入到企业年金制度中来, 企业年金的覆盖面就难以得到实质性扩展。然而, 如果中小企业的生存与发展状况未能得到改善, 就强迫其加入到企业年金制度中来, 只会带来更大的负面影响。

2. 企业基本养老保险缴费费率高企

近些年来, 随着中国经济运行下行压力不断加大, 越来越多的企业(特别是中小型企业)日益不堪重负, 特别是已经高企的企业基本养老保险缴费费率。面对日益高涨的降低费率的呼声, 中国政府已经决定阶段性降低社会保险费率: 从2016年5月1日起两年内, 企业职工基本养老保险单位缴费比例超过20%

的省份，缴费比例降至 20%；单位缴费比例为 20%且 2015 年底基金累计结余可支付月数超过 9 个月的省份，可以阶段性降低至 19%^[14]。这样，上海的单位缴费比例将从 21%降低到 20%，北京等 20 个省份将从 20%降低到 19%，其他省份维持原有费率不变。然而，这种费率下调虽然反映了政府的期望甚至无奈，却与社会的期望值有较大的差距。对于绝大多数中小企业来说，基本养老保险缴费费率仍然是太高了，再加上其他各种社会保险项目，使得他们基本上没有余力去建立企业年金计划。

3. 企业年金计划种类不丰富

自 2004 年中国出台《企业年金试行办法》以来，虽然企业年金计划数量有了大幅增长，但计划种类一直比较单一。近几年来，虽然中国政府在大力鼓励集合计划和其他计划的发展，但仍然没有改变单一计划占绝大部分的局面。根据人力资源和社会保障部最新数据，2016 年一季度中国建立企业年金计划 1459 个，其中，单一计划有 1384 个，占 94.86%；而集合计划和其他计划分别只有 55 个和 20 个。这种企业年金计划种类不丰富的状况使得很多企业（特别是中小企业）既无法自己单独建立一个企业年金计划，又难以找到适合自身需要的企业年金计划，只能选择放弃，成为制约中国企业年金发展的一个重要因素。

4. 企业年金税收优惠措施还需要改进

对于企业年金缴费及其税收优惠，国内可谓争议很多，改革艰难。2004 年颁布的《企业年金试行办法》规定，企业缴费每年不超过本企业上年度职工工资总额的十二分之一，列支渠道按国家有关规定执行（也就是从职工福利费中列支）；企业缴费和职工个人缴费合计一般不超过本企业上年度职工工资总额的六分之一，职工个人缴费可以由企业从职工个人工资中代扣。但 2007 年 1 月 1 日起执行的新《企业财务通则》规定，企业不再按照工资总额计提 14%的职工福利费。为了保持制度不间断，财政部在 2008 年颁布了《关于企业新旧财务制度衔接有关问题的通知》规定，补充养老保险的企业缴费总额在工资总额 4%以内的部分，从成本（费用）中列支；个人缴费完全由个人负担。2009 年颁布的《关于补充养老保险费补充医疗保险费有关企业所得税政策问题的通知》，把企业缴费的免税比例提高了一个百分点。2013 年《关于企业年金、职业年金个人所得税有关问题的通知》正式确立了对企业年金缴费税收优惠采取 EET 模式，并明确

了个人缴费不超过本人缴费工资计税基数的 4%标准内的部分暂从个人当期的应纳税所得额中扣除。然而，从实际效果看，这一政策远不如 2009 年的政策。如图 1 所示，2009 年之后两年建立企业年金的企业个数增长率和参保职工人数增长率都大幅度提高，而 2013 年之后的两年情况恰好相反。虽然不能将这种情况完全归咎于税收优惠政策，但至少能够说明税收优惠政策还有待改进。



图 1 2008-2015 年中国建立企业年金的企业个数增长率和参加职工人数增长率 (%)

资料来源：作者根据中华人民共和国人力资源和社会保障部网站上的相关数据整理计算得到。

5. 企业年金基金管理市场发展还不成熟

自企业年金制度建立以来，中国一直在探索和完善有关企业年金基金管理的政策法规。2004 年颁布的《企业年金试行办法》首次明确了中国企业年金基金管理采用受托人模式，受托人在企业年金基金管理中居于核心地位，同年颁布的《企业年金基金管理试行办法》进一步细化了该模式下基金管理各参与方的职责与权利及监管措施。经过多年的实践与探索，2011 年颁布的《企业年金基金管理办法》使得有关企业年金基金管理的政策更为贴合中国的实情。尽管企业年金基金管理的政策正被不断完善，但一些相互关联的问题依然存在：第一，计划成员基本上没有发言权，如何保证基金管理是为了服务于计划成员的利益？第二，企业年金的受托人，无论是年金理事会还是法人，如何保证其权利与义务的对

称性，以促使其专业、高效、准确地履行职责？第三，什么样的绩效评估体系适用于中国企业年金基金管理者，使他们能够避免恶性竞争、决策“短视”等问题，专业地履行其职责？第三，如何使对企业年金基金投资组合的政策性限制有利于实现基金安全与基金增值的恰当平衡？第四，如何进一步完善监管体制，特别是加强各监管机构之间的协调？有没有必要建立一个专门的养老金监管机构？等等。这些问题的存在是中国企业年金基金管理市场不成熟的表现，会妨碍企业年金行业的发展。

（二）中国企业年金计划自动加入制度设计的关键环节

1. 恰当的合格企业年金计划条件

如果政府要出台政策，引导或促使企业为其员工建立自动加入企业年金计划的通道，首先就要明确什么样的企业年金计划是企业可以最大限度地将合适的员工自动加入的计划。回顾前文对美、英两国职业养老金自动加入制度的分析，合格计划的条件通常集中于以下相互关联的几个方面：一是缴费责任，就是明确雇主和雇员在职业养老金计划中的缴费比例。无论是美国还是英国，都规定了雇主和雇员的最低缴费比例以及能够享受税收优惠的缴费上限，而且雇员都有停止缴费或改变费率的权利，二是非歧视性，就是要求职业养老金计划对合格雇员一视同仁，特别是在雇主为雇员缴费上应该不带歧视。在英国，由于雇主必须为合格雇员按照统一费率缴费，所以，少有歧视问题。在美国，虽未规定雇主的缴费责任，但将非歧视性原则作为职业养老金计划是否合格并因而享受税收优惠的重要标准。三是投资组合选择权。在英国，通常要求职业养老金计划针对不同雇员设计不同的投资组合，而相关投资活动受到政府专门监管机构的监管；而在美国，虽然没有专门的监管机构，但要求计划发起人提供默认投资组合，而雇员有权利改变默认投资组合。在中国，员工在企业年金管理体系中基本上没有发言权，政府又对企业年金计划设计进行了过多的限制，这成为限制企业年金发展的重要因素。因此，对于中国企业年金自动加入制度中的合格企业年金计划，其条件应该参照美国和英国的经验，集中于缴费和非歧视性，条件成熟时再给予雇员一定的投资组合选择权。这样做，可以把企业年金计划的具体设计权利返还给企业年金计划发起人，满足更多的企业（特别是中小企业）的具体需要。

2. 有效的鉴定测试机制

除了前边所述的合格职业养老金计划需要满足一定的条件外，合格雇员也需要满足一定的条件，这种条件通常由年龄、收入等因素构成，例如，英国规定只有年龄在 22 岁以上法定退休年龄以下，在英国工作年收入超过收入触发器 10000 英镑（2016/17），且没有参加任何其他合格计划的雇员才有资格被企业自动加入到职业养老金计划中来。另外，雇员通常要被赋予选择权，选择是否保留被自动加入的职业养老金计划中并保持活跃缴费状态。这三个方面通常构成了职业养老金自动加入制度的核心内容。而要对这三个方面进行确认，就需要建立有效的鉴定测试机制。要保证这种机制是高效的，就需要注意它应该围绕具体条件设计，尽量剔除不必要的程序或手段，从而实现快捷、精准的确认。

3. 良好的过渡计划

与美国相比，英国职业养老金自动加入制度在提高职业养老金计划参与率、增加雇员养老储蓄上取得了更为突出的成效，其中一个重要原因就是英国制定了一个比较合理的详细的过渡计划，从而使得不同的雇主逐步了解并履行自动加入义务。中国在建立企业年金自动加入制度时有必要设计一个类似的过渡性计划，用以指引不同的企业年金计划发起人在合适的时候采用自动加入制度。一个好的过渡计划不仅有利于对雇主和雇员进行专业法规和知识教育，而且给予了他们充分的时间去思索和适应，有助于自动加入制度的推广，有助于提高雇主和雇员的参与意识。

4. 有力的税收优惠支持

与美英两国职业养老金计划税收优惠政策相比，中国企业年金税收优惠政策存在着两个方面的不同。也正是这些不同妨碍了其作用的发挥。一是力度不够。美国也是采取 EET 的税收模式，雇主缴纳雇员工资 15% 以内的允许税前扣除，而中国是企业缴费在企业工资总额的 5% 以内允许税前扣除，这个差距是很大的。即使考虑中国给予个人缴费不超过本人缴费工资计税基数的 4% 标准内的部分免税，而美国没有给个人缴费这种优惠，差距也还是存在的。与英国相比，差距更明显。二是以上一年度企业工资总额为基数计算税前扣除额，而不是以每个职工的应税工资为基数。这样做的弊病在于：第一，企业享受的税收优惠看上去与单个职工没有关系，考虑到搭便车心理和工会的普遍失位，这会削弱很多企业内部推动建立企业年金计划的力量。第二，这可能会导致一些企业年金计划设计带有

歧视性，即对不同职工给予不均的配套缴费，其结果往往是使得计划带有反再分配特征。也正因为如此，很多企业可能会因为难以确定合适的配套缴费方案而放弃。因此，要提高税收优惠支持力度，至少应该从以上两个方面着手。

5. 高效的监管体系

通过前文的分析可以发现，美国与英国在职业养老金监管上存在着明显的不同，特别是，英国不仅有养老金监管局，还建立了一个专门的非营利性管理机构——国家职业储蓄信托机构（NEST）。但是，这两个国家对职业养老金的监管都没有中国对企业年金的监管严格。中国一直以企业年金市场不完善为依据对企业年金管理采取严格的数量限制与市场准入等措施，规定了投资组合的比例限制，且对基金管理主体制定了严格的资格认证规定。然而，管得多并不意味着管得有效。相反，高效的监管往往是重点监管而不是试图全方位实时监控。所以，中国企业年金的监管应该关注一些重点领域（主要是合规性方面），尽量少管各类企业年金管理主体的具体事务。这样，才能够既能保证监管在关键的时候一定会发挥作用，又能不影响各类企业年金管理主体的管理效率。与此同时，为了提高监管效率，中国有必要探讨建立专门的养老金监管机构的必要性及具体政策和措施。中国建立专门的养老金监管机构的主要依据绝不是政府有较强的干预传统和丰富的干预经验及教训，而是在于，目前的多头监管体系已经被证明是专业性不足且不够高效，也许只有建立专门的监管机构才能进一步提高监管的效率。

参考文献：

- [1]柳发根. 我国企业年金覆盖面扩展问题研究文献综述[J]. 改革与战略, 2014 (2): 139.
- [2]GAO. Retirement Savings: Automatic Enrollment Shows Promise for Some Workers, but Proposals to Broaden Retirement Savings for Other Workers Could Face Challenges [R]. GAO-10-31. Washington, D.C.: October 23, 2009.
- [3] GAO. 401k plans: Several Factors Can Diminish Retirement Savings, but Automatic Enrollment Shows Promise for Increasing Participation and Savings [R]. GAO-10-153T (October 28, 2009).
- [4]Fidelity Investments. Building Futures Volume VIII: A Report on Corporate

Defined Contribution Plans (Boston, Mass.: 2007).

[5]GAO. Private Pensions: Alternative Approaches Could Address Retirement Risks Faced by Workers but Pose Trade-offs [EB/OL]. GAO-09-642 (Washington, D.C.: July 24, 2009).

[6]GAO. Analysis of 2012 Data from the Survey of Income and Program Participation (SIPP) and the U.S. Census Bureau [R]. GAO-15-556.

[7]Fidelity Investments. Building Futures: Auto Solutions Data[R]. (Boston, Mass.: September 2008).

[8]陈星. 英美养老金制度及其对中国的启示[D], 武汉大学硕士学位论文, 2005年。

[9]Office for National Statistics. Occupational Pension Scheme Survey:2014

[EB/OL] . (2015-09-24) [2016-07-

25] . <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/pensionsavingsandinvestments/bulletins/occupationalpensionschemesurvey/2015-09-24>.

[10] Department for Work and Pensions. Automatic Enrolment Evaluation report 2015 [R] . 2015.

<https://www.gov.uk/government/publications/automatic-enrolment-evaluation-report-2015>.

[11] Department for Work and Pensions. Automatic Enrolment Evaluation report 2016 [R] . 2016.

<https://www.gov.uk/government/publications/automatic-enrolment-evaluation-report-2016>.

[12] Department for Work and Pensions. Automatic Enrolment Evaluation report 2015 [R] . 2015.

<https://www.gov.uk/government/publications/automatic-enrolment-evaluation-report-2015>.

[13] 中国中小企业协会. 2016年四季度中小企业发展指数为 92.5 [EB/OL] . (2017-01-16) [2017-03-02]. <http://www.ca-sme.org/content/Content/index/id/13122>.

[14] 人力资源和社会保障部、财政部. 关于阶段性降低社会保险费率的通知

[EB/OL] . (2016 - 04 - 20) [2016 - 08 - 16]. http://news.xinhuanet.com/legal/2016-04/20/c_128913082.htm。

基金项目：教育部人文社科基地重大项目“社会保障管理体制研究”(项目编号：13JJD630010) 阶段性成果。

CSS CAISS

声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中,《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利;《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号, 北京 1104 信箱 (邮编: 100007)

电话：(010) 64034232

传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐