

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No.211-20251114

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由张盈华撰写的《我国企业年金发展二十年‘成绩单’与改革路径探析》，如引用，需征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者。

## 我国企业年金发展二十年“成绩单”与改革路径探析

张盈华

中国社会科学院中国式现代化研究院副研究员

中国社会科学院世界社保研究中心执行研究员

2004 年我国企业年金制度正式开端。20 年来，参与企业数、职工数和基金资产规模都有明显增加。截至 2023 年，全国企业年金参与企业近 14.2 万家、职工 3144 万人，基金资产 3.19 万亿元，2007 年市场化投资运营以来年平均收益率达到 6.26%。但是，中小企业参与年金的职工数和基金资产还未放量，大型国有企业建立的单一计划仍是企业年金计划主体。为了落实党的二十大报告提出“发展多层次、多支柱养老保险体系”的要求，需要找准企业年金发展的短板和堵点，精准发力，并从理念认识上有所改变。

### 企业年金的历史地位与功能演进

我国企业年金的功能定位经历了从国企改革进程中“托住待遇”职能，到企业吸引和留住人才的员工福利计划，再到多层次多支柱养老保险体系的重要构

成。

上世纪 90 年代初，我国将退休收入由单位保障改为社会保险，基本养老金采取社会化发放，待遇水平由与职级挂钩改为与社会平均工资挂钩。受养老保险基金收支平衡所限，退休金的替代水平出现下降趋势。为了抵消影响，也是为了不增加正处于改制阶段企业的负担，1991 年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发[1991]33 号）提出“企业补充养老保险由企业根据自身经济能力，为本企业职工建立，所需费用从企业自有资金中的奖励、福利基金内提取”，这是我国企业年金的初始形态，也确定了企业年金作为“托住待遇”以弥补企业改制后退休收入落差的初始功能。这个定位对企业年金的发展产生了不小影响。

1995 年发布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发[1995]6 号）是我国基本养老保险制度改革的重要政策，其明确“企业按规定缴纳基本养老保险费后，可以在国家政策指导下，根据本单位经济效益情况，为职工建立补充养老保险”，确定了企业年金建立的前提是缴纳基本养老保险费和具备经济能力。2003 年 12 月原劳动和社会保障部通过并公布了《企业年金试行办法》，2004 年 5 月起实施，这是我国第一部企业年金政策法规，明确建立和参加企业年金计划的三个前提条件，即依法参加基本养老保险并履行缴费义务，具有相应的经济负担能力，已建立集体协商机制。2018 年 2 月《企业年金办法》保留了上述规定。至此，企业年金“附着”基本养老保险的地位完全确立下来。

早在 2004 年人力资源和社会保障部基金监督部门的官员对《企业年金试行办法》解读时指出，企业年金既不是社会保险，也不是商业保险，应属于企业内部的福利计划。作为“单位福利计划”的功能，企业年金须有“单位”缴费。在自愿参与原则下，单位（雇主）的参与意愿影响职工个人能否参与企业年金。

当前，企业年金的功能定位已演进为多层次多支柱养老保险体系的重要构成。2016 年第十三个五年规划明确，职业年金和企业年金是多层次养老保险体系的重要构成，2021 年第十四个五年规划明确，发展多层次、多支柱养老保险体系的核心任务之一是提高企业年金覆盖率。此时，企业年金作为多层次多支柱养老保险体系的构成已形成共识。

### 我国企业年金发展二十年的成绩单

经过 20 年发展，企业年金交出了不错的成绩单。

第一，**企业年金为参与职工充实退休收入保障**。经过 20 年发展，企业年金为参与职工提供了较丰足的养老年金。2012 年企业年金人均分期提取 1.18 万元，相当于当年人均基本养老保险基金支出的 56.5%，到 2023 年分别升至 2.90 万元和 64.6%。参与企业年金使职工的人均退休收入保障水平提高了 60% 以上。

第二，**企业年金为参与职工积累养老金融资产**。2012 年人均企业年金基金额 2.61 万元，相当于职工基本养老保险基金人均积累额的 3.3 倍，2023 年分别升至 10.14 万元和 8.3 倍。十几年时间里，基本养老保险制度为参保人积累的财富人均提高了一半，而企业年金计划为参与人员积累的财富人均翻了两番。

第三，**企业年金促进全社会养老财富不断积累**。2012 年企业年金基金资产总额是 4821 亿元，到 2023 年增至 31874 亿元，2023 年是 2012 年资产规模的 6.6 倍。企业年金资产规模扩大一方面是参与人数增加，2023 年参与企业年金的职工数是 3144 万人，相当于 2012 年（1847 万人）的 1.7 倍，另一方面得益于投资收益。以 2011 年 2 月出台《企业年金基金管理办法》为界，2012 年是企业年金基金规范市场化运作首年，2012~2023 年投资收益率几何平均值达到 5.18%。从 2007 年企业年金投资起算，到 2023 年累计投资收益达到 8689.3 亿元，相当于 2023 年企业年金基金累计资产总额的 27.6%。

在肯定成绩的同时，还应看到，企业年金仍有结构性不足。

一方面，**参与企业结构不均衡**。我国各类企业法人将近 3300 万个，其中民营企业法人超过 3000 万个，占 91.4%，但企业年金职工数和积累资产规模仍以大型中央企业（集团）为主。按照规定，央企及其集团参加企业年金计划须向人力资源和社会保障部备案。2023 年，人社部备案企业数 29994 个，占企业年金计划参与企业总数的 21.2%，职工数占参与职工总数的 47.3%，基金资产额占 55.9%。大型企业建立的都是企业年金单一计划。2012~2023 年，单一计划在企业年金基金资产中平均占比 90%。大型企业及其下属单位在推动我国企业年金职工数和基金资产增长上保持重要作用。

另一方面，**企业年金实际覆盖过低**。参与企业年金的职工人数远远低于制度规定的理论值。根据 2018 年 2 月实施的《企业年金办法》，“企业及其职工在依法参加基本养老保险的基础上，自主建立的补充养老保险制度”，理论上，企

业年金覆盖面应是参加城镇职工基本养老保险的所有人。据《2023 年人力资源和社会保障事业发展统计公报》，全国参加职工基本养老保险共有 52121 万人，而 2023 年企业年金参与职工 3144 万人，占基本养老保险参保人数的 6.0%，比 2001 年（4.6%）仅提高了不到 1.5 个百分点，甚至比 2012 年（6.1%）还略有降低。

《企业年金办法》规定，参与或建立年金计划需要由企业发起，并交职工集体讨论通过。那么，什么样的企业才会主动发起企业年金计划，企业在什么情况下才愿意参与企业年金制度，以及职工是否愿意或者能否主动诉权以参加企业年金。这些都影响着企业年金的参与率。

### 深化企业年金制度改革的探索之路

2021 年 2 月，习近平总书记在中共中央政治局第二十八次集体学习时，提出“要加快发展多层次、多支柱养老保险体系，更好满足人民群众多样化需求”。当前改革企业年金应着力从扩大覆盖面和提高参与率入手。

一方面，企业年金作为多层次多支柱养老保险体系的重要构成，应尽可能覆盖所有具有就业收入的人。扩大覆盖面的重点是增加中小企业参与年金计划的职工数，并随着职工数增加带动基金资产规模增长。另一方面，企业年金是雇主合力为员工增加退休收入保障的制度安排，应尽可能让所有具有用工关系的劳动者都能参与年金计划。集合计划发展应提速，以便纳入更多雇员参与。

要想在这两方面有所突破，需要从理念、措施上全面提升。

第一，从理念上改变对企业年金附属地位的认知，让企业年金成为独立的退休收入保障制度，认识到移除“企业及其职工在依法参加基本养老保险”前置条件的必要性，让企业年金与基本养老保险并肩成长。

第二，从组织上发动全国总工会及其各基层工会组织主观能动性，把雇主建立员工福利和合力提高员工退休收入保障作为工会成员的权利，鼓励平台企业参与集合年金计划并履行部分缴费责任。

第三，从支持手段上，以终身税优中性为原则。缴费环节享受税优的个人按照原定规则在提取时纳税，缴费环节未享受到税优（未达到个人所得税起征点）的个人则可在提取时减免纳税，从而确保所有群体终身享受的税优水平公平和平等。

第四，优化产品（计划）以提高企业年金对劳动力市场新趋势的适应性。大力发展集合计划，必要时由中央政府组织力量，建立全行业集合计划，以成本低廉、管理优势吸引中小企业加入。

第五，促进企业年金与第三支柱个人养老金融融合发展。以个人账户为载体，形成可自主选择投资机制，企业（雇主）角色从单纯的发起者转变为发起者与匹配缴费者兼顾作用，改变职工加入年金计划必须依赖企业（雇主）的局面。

## 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》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》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](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址:** 北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼。

**电话:** (010) 84083506

**传真:** (010) 84083506

**网址:** [www.cisscass.com](http://www.cisscass.com)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人:** 董玉齐