

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No.213-20251119

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《我国企业年金制度运行二十年及其深化改革》，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。

### 我国企业年金制度运行二十年及其深化改革\*

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

自上世纪基本养老保险制度改革以来，我国多层次多支柱养老保险体系始终未改变“跛行”问题，企业年金作为第二支柱虽有发展，但未做大。“十四五”规划和 2035 年远景目标确立了“提高企业年金覆盖率”的重要任务，党的二十届三中全会擘画全面深化改革推进中国式现代化，再次要求“扩大年金制度覆盖范围”，彰显发展企业年金的紧迫性和重要性。

企业年金是对企业发展有贡献员工的利润分享，企业年金制度是多层次养老保险体系不可或缺的重要支柱（董克用，周宁，2024），随着多层次养老金体系从应对风险的工具性功能向国家治理的价值功能转型（张宗良，褚福灵，2024），

**基金项目：**本文是研究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“2035 年我国多层次多支柱养老保险体系发展目标和现实路径研究”（项目号：23ZD100）的阶段性成果。

大力发展企业年金已然成为时代命题。但与其重要地位不相匹配的是，我国企业年金仍面临发展滞后的问题，账户所有权不完整、个人账户转续不便利（章芡，2021），企业建立动力不足，个人参与积极性不高，建立企业年金的门槛过高、流程复杂，投资环境不健全，投资收益不稳定（董捷，何静，2022），造成企业年金覆盖面窄、参与率低。虽有研究发现，基本养老保险缴费率降低4个百分点，可促进企业年金覆盖率由5.7%提高至6.9%（唐珏等，2022），但这样的“成本-收益”是得不偿失的，何况还有研究认为，基本养老保险并未挤出企业年金（郭磊，2018）以及那些重视员工的企业更愿意设立企业年金（马孟琛等，2023）。因此，企业年金发展迟缓并不能完全归咎第一支柱基本养老保险的挤出，其自身也存在“长不大”的基因。

为了推动企业年金扩面提质，学者研究给出了不少思路。例如，将企业年金与住房公积金合并发展，建立综合性公积金，并实行集中统一管理（章芡，2021），将企业年金由单位制管理改为基于个人账户的管理，促进员工自由流动和企业年金的自主管理（路锦非，李姝，2023），引入自动加入机制，发展集合计划，提升服务效能（李敬，2024），从政策支持、投资管理、公共服务、宣传引导等全方位推动企业年金发展（唐霁松，2024）。近年来，企业年金发展在实践中已有“局部突破”，例如，河南、山东、浙江、四川、上海等地探索允许将那些对单位发展有突出贡献的职工先行覆盖进来，北京出台政策允许有条件地提前支取企业年金个人账户资金，这些创新做法打破了企业年金“单位制”和账户“锁期”过长的传统局限。

理论探讨有待实践验证，创新实践也有待时间正名。本文试图从不同视角，也议企业年金发展问题，丰富对深化这项制度改革的理性思考。企业年金始发于资本主义国家的个别行业，由企业自发建立，在引入税收激励等政策支持后，自下而上进化为一项制度<sup>①</sup>。在我国，企业年金是一个“舶来品”，一经引入就被置于多层次养老保险体系之中，发挥补充养老保险的制度性作用，并自上而下以“集体行动控制个体行动”<sup>②</sup>加以推行，必不可少地要受到已有制度路径依赖的影响。

2004年5月《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》颁布

① 郑秉文主编. 中国养老金发展报告 2016[M]. 北京: 经济管理出版社, 2016年12月。

② 崔向阳. 制度形成的博弈分析: 一个理论框架[J]. 浙江社会科学, 2005, (02): 35-41.

实施，标志我国企业年金制度正式建立。20 年来，企业年金的参与企业数、职工数和基金资产规模都有明显增加。截至 2023 年，全国参与企业近 14.2 万家、职工 3144 万人，基金积累 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%，各地企业年金也都有较快发展<sup>①</sup>。但是，中小企业参与年金的职工数和基金资产都未放量，实际参与情况与理论覆盖面相去甚远，扩大覆盖面恐成“纸上谈兵”。当前要发展企业年金，还需从制度本身找寻“破题”思路。本文从我国企业年金制度定位的历史演变出发，分析制度建立 20 年来企业年金发展成效和当前瓶颈，找寻企业年金发展迟缓的制度内问题，以此为突破口，多方位深化企业年金制度改革。

## 一、我国企业年金制度定位的演变

### （一）“两阶段”制度推进

**1. 我国企业年金的初始形态是补充养老保险，因基本养老保险制度改革而被引入。**上世纪 90 年代初，我国启动基本养老保险制度改革，职工退休金由原来国家和企业包下来转为由国家、企业、个人三方共同负担，退休金与企业效益脱钩，按照权责对应方式实行社会化发放。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）颁布实施，首次对我国“企业年金”的初始形态做了界定，即企业补充养老保险，“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”，并规定由劳动部门所属的社会保险管理机构负责经办。在当时，企业补充养老保险面向的是全民所有制单位，建立基础是企业自身经济能力，采取自愿原则。

1995 年《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发[1995]6 号）发布，确定我国基本养老保险制度的框架内容，要求在缴纳基本养老保险费后，企业可根据本单位经济效益情况，为职工建立补充养老保险。这个文件重申了建立企业补充养老保险的“补充”地位、自愿原则以及将经济效益作为建立前提。1997 年国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发[1997]26 号），我国城镇职工基本养老保险制度完成定型，但这个文件并未对补充养老保险做出统一规定。

<sup>①</sup> 参见：人社部官网, 2023 年度全国企业年金基金业务数据摘要[EB/OL], 【发布时间 2023-03-27】, 【引用时间 2024-08-21】, [https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/shbx\\_4216/shbxjjg/qynjjd/202403/t20240327\\_515755.html](https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/shbx_4216/shbxjjg/qynjjd/202403/t20240327_515755.html).

2. 进入新世纪后我国企业年金走向制度化和规范运营，但建立门槛不降反升。随着城镇职工基本养老保险制度全面统一，我国开始着力建设多层次养老保险体系。2004年5月，原劳动和社会保障部公布实施《企业年金试行办法》（以下简称《试行办法》）。作为我国第一部企业年金试行法规，《试行办法》对这项制度做了基本定位：第一，企业年金的制度功能是“完善社会保障体系”，属于多层次养老保险体系中的补充制度；第二，采取自愿性原则；第三，建立企业年金须同时满足“三个条件”，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”。与上世纪90年代建立补充养老保险的要求相比，《试行办法》规定的条件更严苛，建立企业年金的门槛更高。

为了推动企业年金发展，人力资源和社会保障部于2016年12月通过、2017年12月公布、2018年2月实施了《企业年金办法》（以下简称《办法》）。与《试行办法》相比，除了保留“三个条件”，又增添了新的内容：设立企业年金的企业账户，承接企业缴费及其投资收益“暂时未分配”和“未归属”部分；企业缴费及其投资收益的归属期最长不超过8年。这些新内容增强了企业年金在人力资源管理方面的“金手铐”效力。《办法》还下调了企业年金的政策费率，将总缴费率和企业缴费率的上限由《试行办法》的1/6（约16.7%）和1/12（约8.3%）分别下调至12%和8%，此举虽有助于减轻单位缴费压力，吸引更多企业参加，但也削弱了企业年金退休收入保障的充足性。

## （二）“三功能”递进演变

在20多年的发展历程中，企业年金的功能定位发生了根本性变化。

1. 最初功能是“托住待遇”，以弥补基本养老保险制度改革带来的退休收入落差。上世纪90年代初，国内已有学者提出养老保险体系三个层次的构想，认为第一层次应包含由税收筹资面向低收入者的国家保障型养老保险以及由缴费筹资面向劳动者的强制储蓄型养老保险等两个部分，第三层次应兼顾提供更高退休收入保障以及为没有参加社保的人员提供老年经济保障等两个功能，而企业补充年金保险居于其中，属于第二层次，是由单位建立为职工增补退休金<sup>①</sup>。这种构想展现了三层次待遇叠加的鲜明特征。

<sup>①</sup> 林义.论多层次社会保障模式[J].中国保险管理干部学院学报,1994,(01):1-10.

1998 年，原劳动和社会保障部确立城镇职工基本养老保险的目标替代率是 58.5%<sup>①</sup>。与制度改革前由单位发退休金时动辄 80%以上<sup>②</sup>的替代率相比，改革后基本养老保险的目标替代率明显偏低。为了缩小基本养老保险制度改革前后退休收入落差，经济效益较好的企业建立了补充养老保险，例如开滦矿务局、上海邮电局等一些自然垄断型企业，具体做法是职工个人按工龄缴费，企业按相同金额匹配缴费，职工退休时一次性提取<sup>③</sup>。这个时期企业补充养老保险发挥的是“托住待遇”作用，政策允许企业建立，但并未给予任何激励。

**2. 独立建制后企业年金的功能转为“员工福利计划”，助力企业吸引和留住人才。**2004 年《试行办法》出台，企业年金从基本养老保险制度改革的配套措施演变为一项独立制度。时任劳动保障部基金监督司司长在政策解读时指出，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<sup>④</sup>。作为员工福利，企业年金应如何发展，彼时学界有些争议。有学者认为，应按“半强制性”原则，要求企业在按时足额缴纳基本养老保险费前提下，采取自有资金为主、国家让利为辅的筹资方式<sup>⑤</sup>。但也有学者认为，企业补充养老保险属于商业保险，资金应来自利润，不应计入成本，在基本养老保险替代率较高、国企转制尚未完成、金融市场还不成熟的情况下，不宜大力提倡发展<sup>⑥</sup>。

在实践中，推进发展企业年金已成不争事实。为了激励参与，2000 年《国务院关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》（国发[2000]42 号）规定，辽宁省及其他部分地区建立企业年金时，企业缴费在工资总额 4% 以内的部分可从成本中列支，2013 年《关于企业年金职业年金个人所得税有关问题的通知》（财税[2013]103 号）规定，个人缴费按 4% 从个人应税收入中扣除，领取时交税。税收优惠政策的引入巩固了企业年金作为“员工福利计划”的功能定位，但也将“单位意愿”推上企业年金发展决定性因素的地位。

**3. 现阶段企业年金已升级为“重要支柱”，成为多层次多支柱养老保险体系的主构件之一。**十八大以来，中央高度重视建设多层次多支柱养老保险体系，

① 唐启瑞.更加突出基本养老保险制度的社会公平——解读国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》[J].就业与保障,2006,(05):20.

② 贾春环.“养老保险研讨会”观点综述[J].企业改革与管理,1995,(11):35-36.

③ 贾春环.“养老保险研讨会”观点综述[J].企业改革与管理,1995,(11):35-36.

④ 陈良.积极发展企业年金完善多层次养老保险体系[J].劳动保障通讯,2004,(05):20-26.

⑤ 袁伦渠.关于建立企业补充养老保险制度的几点看法[J].市场与人口分析,1998,(05):39-43.

⑥ 蔡亮.关于企业补充养老保险的性质和推进力度[J].人口与经济,1999,(01):55+64.

将“加快发展企业年金”写入全面深化改革任务中。2016年《国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》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《国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》进一步提出，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。企业年金的地位从补充保障上升为多层次多支柱养老保险体系的主要构件，与基本养老保险、个人储蓄性养老保险并行，共同发挥“更好保障职工退休后生活”<sup>①</sup>的作用。

在实践中，企业年金依旧未脱离从属角色和补充定位。一方面，《办法》的出台结束了企业年金长达14年的试行阶段，但依旧保留了“三个条件”，建立企业年金始终不能脱离参保基本养老保险的先决条件；另一方面，与国外企业年金由金融当局监管的做法不同，我国企业年金的制度建立和运行监管都由人社部负责，包括拟定企业年金运营机构的资格标准，认定运营机构资格和基金管理人员资格等，行政部门“跨界”干预基金管理，给企业年金打上“行政化”烙印，不得不与基本养老保险“捆绑”发展。

## 二、企业年金制度的运行成效和发展瓶颈

以2004年《试行办法》颁布实施为起点，当前企业年金制度运行已有二十年。从成效上看，参加企业年金的企业数和职工数持续增加，基金资产规模日渐庞大，但作为“重要支柱”的作用还不明显，仍然存在发展瓶颈。

### （一）运行成效

**1. 企业年金覆盖面和基金规模持续扩大。**根据人力资源和社会保障部公布的数据，参与企业年金的企业数和职工人数稳步增长，基金资产持续积累。2023年，全国参加企业年金的企业数达到14.17万个，参与职工数连续第二年超过3000万，达到3144万人，积累基金首次冲破3万亿，达到31874亿元，参与企业数、职工人数和积累基金规模分别是2012年的2.6倍、1.7倍和5.6倍，分别是2001年<sup>②</sup>的8.3倍、4.8倍和123.1倍，总体呈现向上发展趋势。

<sup>①</sup> 出自《企业年金办法》。

<sup>②</sup> 2001年企业年金参与企业共1.7万个，参与职工656万人，积累基金259亿元。参见：陈良.积极发展企业年金完善多层次养老保险体系[J].劳动保障通讯,2004,(05):20-26.

表 1 企业年金运行情况成效

	2012	2015	2023		2012	2015	2023
①总体情况				④平均值			
建立企业数（个）	54737	75454	141728	平均企业职工数（人）	337	307	222
参加职工（万人）	1847	2316	3144	其中：集合计划	122	122	86
积累基金（亿元）	4821	9526	31874	人均积累基金（万元）	2.6	4.1	10.1
其中：集合计划占比				其中：集合计划	2.3	3.4	5.7
企业数	29%	28%	46%	人均分期领取（元）	29375	29049	30427
职工数	10%	11%	18%	人均一次性领取（元）	38852	49537	65267
积累基金	9%	9%	10%	⑤其他比率			
②领取情况				企业年金累计投资收益/ 企业年金积累基金	4%	18%	23%
领取人数（万人）	50.6	89.7	308.2	企业年金职工数/职工基 本养老保险参保人数	6.1%	6.6%	6.0%
领取金额（亿元）	148.5	260.6	937.6				
其中：分期领取占比				人均分期领取额/人均基 本养老保险基金支出额	56.5%	78.6%	64.6%
人数	35%	75%	96%	企业年金基金资产/基本 养老保险基金累计结余	20.1%	27.0%	50.1%
金额	14%	57%	92%				
③投资收益				企业年金积累基金/GDP	0.9%	1.4%	2.5%
当年投资收益（亿元）	213	754	326				
累计投资收益（亿元）	213	1728	7283				

注：受数据可得所限，统计年份为 2012 年~2023 年。

数据来源：根据人力资源和社会保障部公布历年《全国企业年金基金数据摘要》或《全国企业年金基金业务数据摘要》，由作者汇总并计算。

2. 中小型企业参与集合计划的数目不断增加。企业年金制度建立以来，参与企业数增速快于职工数，平均企业职工数（职工数/企业数）不断下降，2001 年为 386 人，2012 年降至 337 人，到 2023 年进一步降至 222 人，说明与制度建立前期主要覆盖大型企业不同，现在越来越多的中小企业参与企业年金。有数据显示，当前职工不到 500 人的企业占到参与企业总数的 56%<sup>①</sup>。

集合计划是由受托人设立、多个委托人交付、集中受托管理的企业年金计划，其优势是可汇集资金形成规模效应，减少管理成本，适合中小企业参与。我国企

① 唐霁松.加快推进企业年金提质扩面[J].中国社会保障,2024,(07):46-47.

业年金集合计划于 2011 年开始试点，相对起步较晚，但成长速度快，具有参与企业数多、覆盖职工面广、吸引中小企业的鲜明特点。2012~2023 年，在全部企业年金计划中，集合计划的企业数占比由 28.9% 升至 45.7%，职工数占比由 10.4% 增至 17.7%，基金资产占比从 9.2% 升至 9.9%。参加集合计划的企业数已接近企业年金总数的一半，2023 年集合计划平均企业职工数 86 人，不到全部企业平均职工数的 40%。可见，集合计划覆盖企业数量多、企业规模小，推动了近年来企业年金扩大覆盖面。

**3. 为参与者提供了较丰足的退休收入保障。**企业年金可按一次性和分期两种方式领取。2013 年发布的《关于企业年金 职业年金个人所得税有关问题的通知》（财税〔2013〕103 号）规定，缴费环节暂不交税，领取阶段按“工资、薪金所得”适用税率计征个人所得税，对于账户积累额达到较高税阶的人来说，一次性领取的相对成本明显增加。以 2013 年为界，在此之前选择一次性领取的职工较多，从 2013 年开始，分期领取人数和领取金额占比迅速提高，到 2023 年分别占当期领取总人数和总金额的 96% 和 92%。调研了解到，很多职工选择按 20 年分期领取。

从待遇水平看，2012~2023 年企业年金人均分期领取额（当年分期领取金额/当年分期领取人数）由 11801 元增加到 29017 元，显示出长积累带来多领取的效果，与职工基本养老保险人均基金支出的比例也由 56.5% 提高至 64.6%，企业年金覆盖的职工在社会保险“保基本”之上，退休收入保障再垒高 60%。

**4. 企业年金资产管理促进社会养老财富不断积累。**2011 年 2 月《企业年金基金管理办法》（以下简称《管理办法》）发布，标志着企业年金基金管理进入规范化运作阶段，2012~2023 年基金积累额增加了近 6 倍。基金资产规模扩大，一方面是因为参与企业年金的职工数增加，2023 年 3144 万人，相当于 2012 年的 1.7 倍，另一方面得益于投资收益。

2007 年企业年金基金投资收益率 41%，当时基金积累（154.63 亿元）规模不大，投资收益对基金资产积累的贡献有限，但拉高了平均收益率。2007~2023 年，企业年金基金投资收益率的几何平均值是 6.26%，如果不算 2007 年，则为 4.61%，若从规范化投资首年即 2012 年算起，到 2023 年为 5.18%。无论哪种计算口径，企业年金基金的投资收益率都高于同期银行存款利率。在市场化运作下，

2012~2023 年企业年金基金累计投资收益 7283 亿元，相当于基金总资产的 23%。

2004 年企业年金基金积累大约 600 亿元<sup>①</sup>，相当于同年职工基本养老保险基金累计结余<sup>②</sup>的 20%，占 GDP 的比例不到 0.4%，到 2023 年基金积累 31874 亿元，相当于同年城镇职工基本养老保险基金累计结余的 41%，占 GDP 的比例升至 2.5%。总体上企业年金基金规模还不小，但对社会养老财富积累的贡献已显现。

## （二）发展瓶颈

我国企业年金制度在孕育期就被定性为“补充养老保险”，长久以来，只有那些在“三个条件”下仍愿意为员工提供补充保障的单位才会建立，也正因为如此，企业年金演化成了“叠加待遇”的化身，后常被诟病为“富人俱乐部”<sup>③</sup>。

**1. 企业年金的“从属”地位和过高门槛造成覆盖率偏低。**按照《办法》规定，企业年金的“理论覆盖职工数”应包括所有依法参加基本养老保险的职工，“理论覆盖企业数”应包括那些满足参加基本养老保险、具有经济负担能力、通过集体协商确定等“三个条件”的企业，但实际运行远远小于“理论覆盖职工数”和“理论覆盖企业数”，企业年金发展仍处于瓶颈期，还未找到有效的突破路径。

**理论覆盖职工数。**《办法》规定“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”，包括“企业”和“在职”两个基本要件，据此估计企业年金的理论覆盖人数，计算方法是“城镇职工基本养老保险参保人数 A-2004 年《试行办法》实施之前已退休人数 B-参加职业年金的机关事业单位职工人数 C-以个人身份参保的灵活就业人数 D”。《2023 年人力资源和社会保障事业发展统计公报》数据显示，城镇职工基本养老保险参保共计 52121 万人（A），其中在职职工 37925 万人（A1），离退休人员 14196 万人（A2），去除大约 4100 万在 2004 年《试行办法》实施之前已退休人员<sup>④</sup>（B）、大约 4000 万参加职业年金的机关事业单位职工（C）以及大约 6000 万~8000 万参加职工基本养老保险的灵活就业人员<sup>⑤</sup>（D），企业年金理论覆盖值在 3.6~3.8 亿人。另据“第四次经济普查”统计，2018 年全国“法人单位从业人数”是 3.6 亿，加上

① 参见：中国政府网，劳动保障部：我国企业年金规模已达 900 亿元左右[EB/OL]，【发布时间 2007-02-09】，【引用时间 2024-11-08】，[https://www.gov.cn/jrzq/2007-02/09/content\\_523227.htm](https://www.gov.cn/jrzq/2007-02/09/content_523227.htm)

② 参见：国家统计局，年度数据，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

③ 施文凯,董克用.中国多支柱养老金体系结构改革问题研究[J].宏观经济研究,2022,(11):93-103.

④ 来自国家统计局年度数据，忽略这部分群体 2004 年以来的死亡人数。

⑤ 笔者对部分地区调查，灵活就业人员占城镇职工基本养老保险参保人数的 10%~15%之间。另据国家医保局公布的 2023 年数据，参加城镇职工医保的灵活就业人员共 6060 万人，考虑到灵活就业人员参加职工养老保险的意愿强于参加职工医保，可将 6060 万作为灵活就业人员参加职工基本养老保险的人数下限。

A2 项和减去 B 项、C 项、D 项，大致是 3.4 亿人，也可作为理论覆盖职工数的估计值。从实际覆盖情况看，2023 年企业年金职工数 3144 万，仅相当于理论覆盖职工数的 9% 左右。

**理论覆盖企业数。**《办法》规定企业年金订立应满足“企业具有相应的经济负担能力”和“通过集体协商确定”，包含“盈利能力”和“集体协商”等要件，据此估计理论覆盖企业数，计算思路是“企业法人数量 X 非亏损企业占比”与“已建立工会组织的企业数”之间取最小值。①根据国家统计局年度数据，规模以上工业企业和大中型工业企业的亏损率<sup>①</sup>都在 12% 左右，国有控股工业企业和私营工业企业分别是 27% 和 9% 左右，外商及港澳台商投资工业企业在 20% 左右，其他行业企业有盈有亏，估算具备“相应经济负担能力”的企业占到企业法人数的 70%~80% 或更高；②另根据全国总工会统计，全国有 280 万余个基层工会组织，近 3 亿工会会员，这些都是具有集体协商条件的单位，去除其中 97 万个事业和机关法人，其余 180 余万个<sup>②</sup>可作为企业年金理论覆盖企业数的估计值，大致占全国企业法人数量（2022 年为 3283 万个）的 5%~6%。取①和②的最小值，可将 180 万作为理论覆盖企业数的估计值。从实际覆盖情况看，2023 年企业年金企业数 14.2 万家，不到理论覆盖企业数的 8%。

**2. 过度依赖国有经济主体参与造成企业年金发展后劲不足。**根据规定<sup>③</sup>，中央所属大型企业设立企业年金方案以及央企集团下属单位参加集团年金计划时，须报送人力资源社会保障部备案。2012~2023 年，已在人社部备案的企业数由 3876 个增至 29994 个，占参与企业总数的比例由 7.1% 提高至 21.2%，职工账户数从 834 万个增至 1487 万个，占参与职工总数的比例由 45.2% 升至 47.3%，基金资产额从 2540 亿元增至 17819 亿元，占企业年金基金资产总数的比例由 52.7% 升至 55.9%。

央企及其集团下属单位毫无疑问是企业年金的主力军，如果加上地方国有企业，国有经济主体对企业年金发展起到关键作用，但另一方面，也反映出企业年金发展过度依赖国有经济主体的参与。值得深思的是，根据 2018 年经济普查数

① 亏损企业数占该类型企业总数的比率。

② 受数据可得所限，无法拆分出社会组织数。

③ 2003 年 12 月发布《试行办法》、2017 年 12 月发布的《办法》以及 2024 年 2 月人力资源社会保障部办公厅印发的《关于进一步做好企业年金方案备案工作的意见》（人社厅发[2014]60 号）。

据，工业企业中亏损率最高的是国有控股企业，最低的是私营企业<sup>①</sup>，如何吸引有盈利能力的私营企业加入，对于扩大覆盖面促进企业年金健康发展至关重要。

表 2 人社部备案参与年金计划企业的情况

		2012	2015	2020	2023
人社部备案	企业数（个）	3876	21415	26645	29994
	职工数（万个）	834	1225	1342	1487
	基金额（亿元）	2540	5244	12816	17819
占比（%）	企业数	7.1	28.4	25.3	21.2
	职工数	45.2	52.9	49.4	47.3
	基金额	52.7	55.1	57.0	55.9

数据来源：根据人力资源和社会保障部公布历年《全国企业年金基金数据摘要》或《全国企业年金基金业务数据摘要》数据，作者汇总并计算。

3. 协议各方力量不均衡影响企业年金无法达到“合意覆盖面”。企业年金的合意覆盖面应符合各方利益最大化。根据《办法》规定，企业年金从方案订立、备案、变更、终止到基金筹集、账户管理、委托投资等，牵头的都是“单位”，由单位发起，并与“职工个人”协商同意和与“职工集体”讨论通过，涉及的利益方应包括单位（雇主或管理者）、职工个人、职工集体。

在自愿参与和自主建立原则下，由于各方力量不平衡，“单位”具有议价优势，其参与意愿直接影响企业年金的发展。首先，什么样的企业会主动“发起”企业年金计划，这不仅取决于企业的经济能力，更取决于企业文化和人力资源管理定位，取决于企业社会责任的强度。其次，企业在什么情况下愿意参与企业年金计划，这取决于建立员工福利计划是否满足边际净收益最大化<sup>②</sup>，一些企业只为部分关键或重要岗位员工缴纳企业年金，一些企业按不同费率为管理层和员工缴费，反映出企业的趋利动机。再者，职工意愿不强或者诉权能动性不够，单位“乐见其成”不主动建立企业年金，笔者在调研中发现，有的单位愿意建立企业年金并缴费，但部分员工不愿把个人资金交由企业统一委托投资。在国家税收让利、企业匹配缴费、市场投资收益等多重利益下，职工仍有此决策，这是值得深思的问题。最后，由谁发起和代表多数进行“集体协商”，取决于工会组织的力

① 根据经济普查数据，2014~2017 年国有控股工业企业的亏损率（亏损企业数/企业总数）分别是 27%、29%、26%、24%，私营工业企业亏损率分别是 8%、9%、8%、9%。数据来源：国家统计局，第四次经济普查，<https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/jjpc/4jp/indexch.htm>。  
② 穆怀中,赵志超,杜芳雨.人的发展与多层次养老保障体系的完善——来自微观层面的证据[J].消费经济,2024,40(03):3-17.

量，但当前工会面临的主要问题是独立性缺失和行政化倾向<sup>①</sup>，其代表职工诉求企业年金权益存在动力不足和执行困难。

### 三、深化企业年金制度改革促进提升覆盖率的思考

自制度建立以来，企业年金得到了快速发展，对个人退休收入保障和社会养老财富积累起到积极作用，成效已然显现。但是，由于初始定位为“补充”作用，即使在税优支持、入市投资、政策规范等多力推动下，企业年金覆盖面依旧难以拓宽，发展规模过于依赖大型企业尤其大型国有企业的参与。经过 20 年发展，实际参与的职工数不到理论覆盖职工数的 1/10，实际参与企业数不到理论覆盖企业数的 1/14。由于覆盖面过小，企业年金作为养老保险体系“重要支柱”的作用难以有效发挥。

企业年金要实现突破瓶颈，应摆正定位，不再作为第一支柱的“从属”，而应“独门立户”，与城镇职工基本养老保险并行发展，不仅要“补充”退休收入保障，更要“补缺”职工基本养老保险未覆盖或覆盖不充分的群体，才能真正发挥养老保障“支柱”作用。

2021 年习近平总书记主持中共中央政治局第二十八次集体学习时指出，我国社保制度改革已进入“系统集成、协同高效”阶段。从大社保观看，企业年金也是民生，应与社保事业统筹协同、并进发展。发展企业年金，一是要有整体观，准确把握企业年金制度的整体定位，二是要有系统观，找准妨碍整体实现最优目标的堵点和短板，三是要有协同观，改革施力点既要局部修正完善，又要整体良性运转。

#### （一）优化企业年金制度目标

经过 20 年发展，我国企业年金制度的运行环境发生了很大变化。20 年前，国有企业改制刚刚完成，工资货币化改革还在推进，基本养老保险制度步入正轨不久，计划经济体制向市场经济体制转型还在加快推进；初入新世纪时，城镇就业人员中有三分之一在国有单位就业，七分之一是私营单位或个体就业，城镇职工基本养老保险参保人员中超过 70%是国有单位就业人员<sup>②</sup>。当前，这些情况都已不再。20 年来，城镇职工基本养老保险参保人员已经从以国有单位职工为主转变为以私营和个体就业者为主，但企业年金仍以覆盖大型国企为主的特征没有

<sup>①</sup> 杨清涛.论工会建设与社会主义和谐劳资关系[J].人民论坛·学术前沿,2016,(17):64-71.

<sup>②</sup> 这里假设国有单位都参加了城镇职工基本养老保险。参考国家统计局数据推算。

根本改变，发展滞后于劳动力市场的变化。

此外，企业年金面向的群体也发生了根本性改变。1997 年之后首次参保的“新人”未曾受到基本养老保险制度改革的直接影响，1997 年之前工作时间不长的“中人”受基本养老保险制度改革冲击不大，1997 年之前工作时间较长、受基本养老保险制度改革冲击较大的“中人”基本都已进入退休期，因此，企业年金“托住待遇”的历史使命已经完结，作为基本养老保险制度改革配套的运行环境已然改变。

企业年金的功能定位应随之升级，摆脱“从属”地位，优化覆盖目标。第一，将覆盖目标锁定“所有具有就业收入”的人；第二，突出“员工福利计划”功能，助力企业吸引留住人才；第三，发挥“重要支柱”作用，增强退休收入保障。

## （二）当前企业年金制度改革的突破口

将“所有具有就业收入的人”作为企业年金覆盖目标群体，企业年金制度改革的重点聚焦提高覆盖率，应着力发展集合计划。与单一计划不同，集合计划是由法人受托机构设立、汇集多个委托人交付资金、集中受托管理的企业年金计划，适合中小企业参与，包括“前端集合”和“后端集合”两种模式。

2011 年 8 月《关于企业年金集合计划试点有关问题的通知》（人社部发【2011】58 号）发布实施，我国企业年金集合计划开启规范发展之路，所确定的管理模式是前端集合。前端集合是“集合于”一个受托人，其特征是产品同一化，核心主体是受托人，由其汇集资金交由多个投资管理人投资运营，缺点是容易发生受托人不作为和产品同一化与企业诉求差异化之间存在矛盾。截至 2023 年，我国企业年金集合计划数只有 59 个，平均每个集合计划的企业数、职工数、基金资产额分别是 1097 个、94424 人、54 亿元，较 2012 年的 329 个、40048 人、9 亿元都有明显增加。尽管资产管理实现规模化，但参与企业差异化需求得不到满足的问题日益突出，产品同质性会降低集合计划对中小企业的吸引力。

2013 年 3 月人社部等多部门联合印发《关于企业年金养老金产品有关问题的通知》（人社部发【2013】24 号），提出企业年金产品化理念，但养老金产品面向企业年金基金定向销售，委托人无法直接购买，委托人需求与投资组合之间仍无法直接匹配。为了应对这一问题，应同步鼓励发展后端集合计划。后端集合的特征是产品差异化，核心主体是投资管理人，由其针对

开发差异化投资组合，由参与集合计划的委托人自行选择。

### （三）企业年金制度深化改革的路径

首先从理念上，彻底改变企业年金“从属”基本养老保险的认识，将企业年金作为和谐劳动关系、顺应劳动力市场变化的独立的退休收入保障制度。措施上，在现有税收支持政策不变的情况下，移除企业及其职工必须依法参加基本养老保险的前置条件，让企业年金能够与基本养老保险制度齐肩并行。

其次在组织上，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退休收入保障作为工会成员的权利。措施上，各级工会组织应积极宣传人口老龄化长期趋势下养老金储备的重要性和紧迫性，提高工会成员在退休收入保障上的个人责任心和行动主动性。工会组织应积极与平台企业协商，对于与平台企业具有稳定收入共享关系的劳动者，可要求平台企业参与集合年金计划并履行部分缴费责任。

再者，调整支持性政策的“出场顺序”，提高职工个人参加企业年金计划的积极性和主动性。雇主往往会认为建立企业年金与成本节约相悖，即使有税优激励，参与企业年金的积极性也不足。因此，可将支持性政策优先放在激发职工个人提高养老保障的需求上。以终身税优中性为原则，对于缴费环节已享受税优的个人，可按现有政策规定，要求在提取时纳税，但对于缴费环节未享受到税优（未达到个人所得税起征点）的个人，应完善政策，规定其在提取时可减免纳税，从而使所有参与者得到的政策支持公平平等。职工参与企业年金的意识被“唤醒”，会敦促单位建立员工福利计划。

第四，优化年金产品（计划），提升企业年金对劳动力市场新趋势的适应性。目前大型国有经济主体参与企业年金基本“饱和”，扩大覆盖面的着力点应从中小型企业入手，通过大力发展集合计划，完善年金计划产品，将多个中小型企业参与同一个集合计划，降低资产管理成本，形成资产管理规模经济效应。对于一些较为成熟且在国外已有良好经验的做法，应加快引入并予以落实，例如，将集合计划产品化，通过“后端集合”，可实现企业直接选择投资管理人，投资收益更加直观，以此吸引那些有意愿建立人才年金的企业积极加入。与此同时，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，税优支持统筹整合，参与集合计划的企业和个人可自主选择投资养老金产品。

最后，将发展企业年金置于落实积极应对人口老龄化国家战略的新的历史背景下，促进企业年金独立发展、快速成长。2023 年底中央金融工作会议提出“要做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇大文章”，2024 年被视作是养老金融“元年”。以此为起点，告别过去二十年的从属地位，将企业年金真正打造成多层次多支柱养老保险体系的强大第二支柱。从治理机制上，将企业年金制度决定权交还给金融部门，让企业年金发展“去行政化”，回归金融市场活动“本职”。

**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