



# 快 訊

## SSL Express

2021 年第 55 期 ( 总第 489 期, 12 月 9 日 ) 中国社科院世界社保研究中心 主办



在我国第二支柱养老保险制度中企业年金参与率较低,发展势头不及职业年金。企业年金应尽快引入“自动加入”机制,“双金”的均衡发展,有利于夯实实现共同富裕的制度性基础。中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文撰文就“企业年金制度改革”陈述了自己的看法,以下为全文:

## 第二支柱养老保险“双金”要均衡发展

文/郑秉文

企业年金和职业年金均属第二支柱养老保险制度,为实现“双金”均衡发展,夯实共同富裕的基础性制度,企业年金尽快引入“自动加入”机制是突破口。

### 企业年金的发展不及职业年金

职业年金实行的加入方式是“超级自动加入”,在建立只有五六年的情况下就覆盖了所有公务员和编内事业单位人员。目前,加入职业年金的人数已达 4100 万人,超过了企业年金人数,基金积累 1.6 万亿元,预计未来几年内就很快超过企业年金基金积累规模。

企业年金已经实行 17 年,目前已基本建立起企业年金市场生态体系,由于监管到位,基金管理机构自觉自律,企业年金市场至今未出现重大丑闻(英美等发达国家在养老金早期阶段都发生过全国性的重大丑闻)。对稍有犯规苗头的管理机构实行惩戒,例如,日前人社部公布了 3 个机构资格或被取消或被暂停业务的通告,在业内影响很大。但与此同时,企业年金也存在一些制度设计上的问题,其中,最大问题是覆盖面太小,至今参与人数仅为 2700

万人，基金积累 2.25 万亿元，与职业年金的发展形成很大反差。

职业年金内部存在编内与编外，财政全额供款与非财政全额供款单位的差别在本质上是“身份差别”，由此形成职业年金内部的“二元结构”，不同的制度设计导致这两部分群体覆盖率的明显差异。同样，职业年金与企业年金的加入方式不同也导致其覆盖率存在明显差异：2004 年印发的《企业年金试行办法》规定是在依法参加基本养老保险的基础上，企业及其职工“自愿建立”年金制度，虽然 2017 年印发的《企业年金办法》将其改为“自主建立”，但却未对“自主建立”的内涵进行专门的释义和规定，在具体实施过程中与此前并无两样，本质上还是“自愿建立”，对提高建立企业年金的积极性并未起到激励作用。甚至由于经济发展大环境等诸多原因，企业和职工参与率均呈断崖式下降，从 2014 年开始，企业参与率和职工参与率由两位数增长率降至个位数。2019 年，参与率虽有小幅回升，但总体看，企业年金扩大参与率趋势还未显现。

毫无疑问，造成职业年金与企业年金参与率巨大差别的主因在于，前者采用的是“超级自动加入”，而后者实行的是“自愿加入”，制度设计上的差异性是导致年金市场发展出现“双轨制”的根本原因。

2007 年以来企业年金参与率变化

年份	企业数量	企业参与增长率	职工人数	职工参与增长率
	(百户)		(万人)	
2007	320		929	
2008	331	3.44	1038	11.73
2009	335	1.21	1179	13.58
2010	371	10.75	1335	13.23
2011	449	21.02	1577	18.13
2012	547	21.83	1847	17.12
2013	661	20.84	2056	11.32
2014	733	10.89	2293	11.53
2015	755	3	2316	1
2016	763	1.06	2324	0.3
2017	804	5.4	2331	0.3
2018	829	3.1	2342	0.8
2019	960	16	2548	8.8
2020	1052	9.65	2718	6.71

资料来源：历年《全国企业年金基金业务数据摘要》，见人社部官网。

### 企业年金与职业年金的“双轨制”不利于社会融合

机关事业单位沿袭的一直是计划经济时期传统的、由财政兜底的非缴费型养老保险制度，与 2004 年私人部门即企业实施的缴费型现代养老保险制度形成“双轨制”。养老保险“双轨制”不仅表现在是否缴费等方面，更重要的还表现在替代率上。因此，机关事业单位

---

养老保险制度改革势在必行。

2015 年中央开始启动机关事业单位养老保险制度改革，颁发了《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，至此，公共部门与私人部门养老保险“并轨”取得了实质性进展，机关事业单位人员开始建立起一个独立于机关事业单位之外、资金来源以缴费为主、管理服务力求社会化、与私人部门养老保险统账结合基本一致、基本养老保险与补充养老保险（职业年金）叠加的养老保险体系。虽然机关事业单位养老保险制度在目标模式和制度框架上与企业养老保险制度基本相同，但还是存在某些明显差异性。其中，职业年金加入方式上就有明显的优势，而企业年金的加入方式致使其参与率过低，近年来增长率几乎处于停滞状态。

年金制度的“双轨制”不仅导致出现社会排斥，重要的是由此造成的“年金歧视”致使基于个人资产的账户制养老金难以普及开来，不利于社会融合与社会稳定。事实证明，建立一个以养老金为主体的资产型社会是长治久安和社会融合的基础。美国华盛顿大学（圣路易斯）教授迈克尔·谢若登于 1988-1990 年提出著名的“资产建设理论”主张，每一个社会成员均应建立一个“个人发展账户”（IDAs），它是资产为主的福利政策的载体。谢若登说：“参加的人越多，国家就越强大。”谢若登建立的社会保障资产建设的理论对美国社会保障制度改革和推广普及建立第二、三支柱养老金发挥了重要作用。谢若登关于构建资产型社会的设想具有深远意义：

在个人方面，可改变人们的思维方式和社会互动方式，激励追求人生长期目标促进人力资本的开发，为个人创造未来新取向和新职业。

在家庭方面，可促进家庭稳定，在生病、失业和婚变时减少收入波动，增加后代的福利水平等。

在社会方面，有恒产者有恒心，更多地关心和爱护社会稳定，有利于社会均衡、社会祥和与社会进步。

养老金制度的最佳国际实践证明，越是社会资产丰厚的国家，其家庭财富在国民财富中的占比就越高。近年来，发达国家“私人养老金资产”（指第二和第三支柱养老金）在家庭财富净值构成中的占比不断提高，不少国家都在 20%左右，如加拿大是 24%，美国是 25%，英国高达 42%。

### **第二支柱养老保险“双金”均衡发展的政策建议**

企业年金和职业年金（以下简称“双金”）均属第二支柱养老保险制度，建立这个制度的初衷是为提高劳动者总体退休收入水平，使退休收入来源多样化，增强退休收入的稳定性。

---

由此看来，第二支柱养老保险是实现共同富裕的一个基础性制度，如果由于制度设计的原因，第二支柱养老保险“双金”发展失衡，一部分退休人员养老金收入替代率高，绝大部分人没有这个收入来源，不能享有经济发展成果，那就显然不利于促进共同富裕，甚至会加剧社会不公和极化发展。

为实现“双金”均衡发展，夯实共同富裕的基础性制度，企业年金尽快引入“自动加入”机制是突破口。机关事业单位实行“超级自动加入”，是指没有置入职工的“选择退出”制度设计。企业年金可引入“标准的自动加入”机制，即职工有权利申请“选择退出”。

发达国家的实践证明，引入自动加入机制对扩大年金制度来说效果十分明显。2006年，美国通过《2006 养老金保护法案》及时引入自动加入机制，从而掀起了促进养老金发展的一场革命，为扩大第二支柱养老金制度发挥了重要作用。2008年，英国推出了《2008 养老金法案》，正式引入自动加入机制，挽救了英国企业年金的颓势，提高了私人部门企业年金的“有效参与人数”。

第二支柱养老金引入自动加入机制对低收入群体、刚入职工作的群体、青年职工群体这三个群体具有明显的激励作用，进而拉动了企业年金的参与率。对此，美国和英国曾对其立法前后自愿加入和自动加入的实际效果进行过统计。例如，纵向比，2006年美国第二支柱养老保险的参与率是66%，但后来很快就提高到77%；横向比，在美国采取自愿加入的雇主计划里，其参与率是58%，但在采用自动加入的计划里，其参与率高达88%。

引入自动加入机制是提高企业年金参与率的重要改革选项，应尽快纳入多层次多支柱养老保险体系改革的议事日程，尽快进行试点。

（作者系全国政协委员、中国社科院世界社保研究中心主任）

原文链接： **中国银行保险报**  
CHINA BANKING AND INSURANCE NEWS

---

## 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, 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》。《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》《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.org](http://www.cisscass.org)

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

**联系人：**董玉齐