

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.208-20250921

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由高庆波撰写的《完善企业年金制度——设计理念与系统优化》，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。

完善企业年金制度——设计理念与系统优化

高庆波

中国社会科学院中国式现代化研究院

摘要：20 年来，中国企业年金制度虽取得了一定成绩，但仍面临着多重挑战。从养老保险制度设计的层面来看，突出表现为覆盖范围狭小、逆向收入再分配且发展动力不足。分析发现，我国企业年金制度激励效应生效至少需具备以下两种条件之一：一是企业拥有大量高薪雇员；二是企业工资总额不能自主决策。激励效应的生效条件也是导致既有企业年金制度出现“富人俱乐部”现象，进而导致缺乏发展动力的根源所在。在既有制度日益受到劳动市场结构变迁冲击的情况下，为了构建现代化的企业年金制度，建议企业年金制度设计理念在注重古典政策的基础上向行为转化，从养老保险系统的角度出发，实现多层次、多支柱间的协同发展。

关键词：企业年金 行为经济学 自动加入 制度变迁 中国式现代化

早在 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,“逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度”。1994 年,《劳动法》规定“鼓励用人单位根据本单位实际情况为劳动者建立补充养老保险”,两文件中的企业补充养老保险就是我国企业年金制度的前身,实践中的我国企业年金制度的出现还要稍早于城镇职工基本养老保险制度。

2004 年,我国正式实施企业年金制度。截至 2023 年末,参加企业年金制度职工人数为 3144 万人,企业年金投资运营规模为 3.19 万亿元^①。历经 20 年的发展,企业年金制度取得了一定的成就。但是,作为多层次养老保障体系中的一项重要制度安排,2023 年企业年金制度覆盖职工人数仅有城镇基本养老保险参保职工人数的 8.29%^②,而城镇基本养老保险制度参保职工人数已从 12250 万人(2003 年)增长为 37925 万人(2023 年)^③,覆盖了 80%以上的城镇就业人口^④。在多年之后,企业年金制度所能发挥的作用依旧有限。

一、我国企业年金制度存在的主要问题

作为一项在现实世界中运行了上百年的制度^⑤,企业年金主题相关文献早已遍布于经济学、管理学与社会学诸多领域,并得出了建设、参与企业年金制度有利于各方主体的结论。在探讨过程中,各界对我国企业年金制度的运行机理、存在的问题与前景进行了充分的探讨,其中多数文献做出了乐观的判断。但遗憾的是,这些在不同时期得出的乐观判断仍然有待实现,我国运行多年的企业年金制

① 人力资源和社会保障部社会保险基金监管局.《全国企业年金基金业务数据摘要》[EB/OL]. https://www.mohrss.gov.cn/xgk2020/fdzdgknr/shbx_4216/shbxjjig/qynjjd/202403/P020240327640580963797.pdf, 检索时间 2024 年 9 月 21 日

② 人力资源和社会保障部:2023 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL], <https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202406/W020240617617024381518.pdf>, 检索时间 2024 年 9 月 21 日。

③ 详情参见:人力资源和社会保障部,2004 年度劳动和社会保障事业发展统计公报[EB/OL], https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/200602/t20060207_69901.html, 检索时间 2024 年 9 月 21 日。

④ 根据国家统计局数据,2023 年城镇就业人员为 4.70 亿人。需要说明的是,这一口径并不能很好的体现城镇劳动者参保情况。原因在于,目前城镇就业人员统计中包括了退休再就业人员,导致分母更大。

⑤ 早在 19 世纪早期,欧洲已有部分企业自发为工人提供老年经济保障,运通公司(American Express Company)也于 1875 年建立了美国最早的私人养老金制度。不过,虽然企业年金制度诞生的时间早于现代公共养老金制度(德国,1889),也早于非缴费型养老金制度(丹麦,1891),但其被正式纳入养老保障体系的时间却要晚得多。以美国为例,直到 1974 年《雇员退休收入保护法案》(ERISA)才将企业年金制度正式纳入了监管体系中。详情参见:PBGC(2024);高庆波.非缴费型养老金制度选择:起源、发展与展望[J].华中科技大学学报(社会科学版),2020,34(03):45-52.

度依旧存在着相当数量的问题。

我国企业年金制度建立以后，很快就被冠以“富人俱乐部”的名号而饱受诟病。郑功成(2007)发现，企业年金计划的建立者多为大型国有垄断企业，相应税收优惠政策加大了劳动者待遇差距，造成社会分配不公的进一步扩大^①。多年以后，这一情况依然未发生实质性变化。郑秉文(2017)发现，企业年金的主要参与群体仍旧集中在银行、证券、铁路、能源、电力、交通和烟草等收入较高的大中型垄断性国有企业。张东旭(2017)的实证研究发现，不同产权性质企业在参与年金计划方面存在显著差异，国有企业比非国有企业更偏好实施年金计划，上市公司中参与企业年金计划中 86%为国有企业。

在收入分配方面，作为一项完全积累的制度(DC)，我国企业年金制度先天不具备缩小收入差距的功能。企业年金制度覆盖范围有限导致的“富人俱乐部”现象，直接导致了不同群体间的收入逆向再分配问题。更加严峻的是，即使是在有限的覆盖范围内，企业年金也成了拉大收入分配差距的因素——部分企业采用倾斜式的缴费分配方式(利用公共账户)，由此导致部分企业高管的个人账户金额高达普通员工的 32 倍。总的来看，企业年金制度无论从覆盖群体的角度还是再分配的角度来看，依旧深陷“富人俱乐部”之中。

企业年金“富人俱乐部”现象，反映了我国企业年金制度存在的三大问题：一是覆盖范围狭小，二是逆向收入再分配，三是制度发展动力不足。以上三个问题互为表里：覆盖范围狭小加剧了收入逆向再分配问题，收入逆向再分配又是覆盖范围狭小的结果，发展动力不足导致覆盖范围依旧狭小。因而，解决上述任何一个问题，均意味着对现行企业年金制度进行系统性的制度优化。

我国企业年金制度遭遇的问题在世界企业年金制度漫长的发展实践中并不鲜见，只是我国的问题出现的时间更早(各项指标水平相对更低)。从国际经验来看，在企业年金发展历程中，各国普遍形成了以古典(新古典)经济学理论为根基的企业年金制度设计理念——以国家提供税收优惠为核心，促使各方主体做出符合自身利益的选择(利益最大化)，从而达成多方共赢的目的。但是，这一构建于税收优惠政策基础上的、对参与各方均有利的行为(建立或参与企业年金制度)，不仅在我国实践中应者寥寥，即使在发达国家中也疑似遭遇了发展上限

^①郑功成. 千亿元年金多半出自垄断企业，专家忧拉大分配差距[N]，北京晨报，2007 年 3 月 31 日

问题。

我国企业年金制度 20 年发展未达预期的现实，也为科斯（1960）提出的社会成本相关思考提供了一个新的案例。科斯认为，正常的交易可以通过交易主体间的磋商达到平衡。但是，有些理论上可以发生的交易却未曾发生，这时总有一方利益受损。沿着科斯的探讨出发，关注那些理论上存在但却没有发生的交易将自然产生一个疑问，到底是什么因素导致交易的缺失（变革无法发生）？由此引申开去，产生了一系列的疑问。

在中国多层次养老保险制度发展演化进程中，影响企业年金制度发展的主要约束是什么？以税收优惠为核心的企业年金制度设计理念，是否存在隐性的约束条件？既有制度如何影响各方主体的选择行为？不同主体的选择行为又对制度发展演化起了什么样的作用？为了回答上述问题，后文拟从养老保险体系本源目标——提供老年经济保障出发，尝试探索企业年金制度变迁中的制度约束与障碍，进而探讨发展完善我国企业年金制度的可能路径。

二、企业年金制度发展动力不足成因探析

在我国企业年金制度中，存在着目标、选择范围和约束均不同的“国家、企业、个人”三方主体，其中企业的选择空间接近查尔斯·蒂鲍特（1956）提出的“以足投票”情况，而个人的选择空间则是“以足投票”中的“以足投票”——企业尚能在既定制度规则下选择是否建立企业年金制度，而个人只能选择是否离开企业。我国企业年金制度长期发展动力不足，既是当前制度设计经济性不足的体现，也是各方主体在现有制度约束下理性选择的结果。

（一）企业年金制度经济性探讨

为了探讨破解我国企业年金制度发展乏力的困局的可能性，首先需要回顾既有企业年金制度决策行为相关研究成果。

从企业理性决策的角度出发，Black(1980)认为，企业可以利用国家的税收优惠政策实现最优的企业年金投资决策，从而实现股东利益最大化；Tepper Irwin(1981)通过构建资本市场均衡模型，认为在企业和个人所得税制确定条件下，应建立企业年金以获得最大化的税收减免；Feldstein 等（1981）也提出过类似建议。

在探讨中，企业年金计划作为企业内部管理行为，被认为具备两种效应：一是激励效应，激励员工提高生产率（Edward Lazear, 1979, Leigh D. E, 1984）；二是甄别效应，帮助企业甄选出更高生产率的员工（Ippolito Richard, 1995）。在更广义的经济探讨中，研究发现，建立企业年金制度对微观企业层面的生产率提高（Allen Steven & Robert Clark, 1987）、对宏观层面的生产率提高具有积极作用（Holzmann, 1997）。

在对我国企业年金制度的实证检验中，发现既有符合国际研究的内容，也有着自身的特征：朱铭来 等（2015）发现，在我国企业年金决策中，实际所得税率较高、企业规模较大、融资环境宽松及雇员素质较高的企业更加倾向于建立企业年金制度；韩克庆（2016）发现，部分劳动者认为企业年金不如其他的福利方式划算，尤其是对年轻员工而言；企业也更愿意采用其他方式激励员工；程远 等（2017）利用 2010—2013 年上市企业年报数据，发现企业年金制度能够显著提升企业的生产率，且具备滞后效应与叠加效应；董一欣与蓝相洁（2022）发现，现行企业所得税优惠政策对规模大、债务负担轻、融资成本低的企业有一定的激励作用，但难以缓解企业税负压力，无法从根本上成为建立年金制度的源动力。

既有研究清晰地指出了当前我国企业年金制度的积极作用与存在的基本问题：一方面，企业年金制度具备一定的激励效应与筛选效应，有助于在部分企业中实现企业与员工的共赢；另一方面，企业年金制度仍存在着诸多问题——对企业和个人而言，制度激励性不强，天然存在众多的替代选择；从养老保险职能角度出发，当前企业年金覆盖面狭窄，导致所能发挥的作用有限，且存在委托代理风险与治理结构有待完善等问题；从更广义的制度效应出发，问题突出体现为收入分配效果堪忧。

既有我国企业年金文献中存在的不足之处主要有三：一是限于数据原因，目前文献主要探讨的是中国企业中质量最好、劳动者工资水平最高的那一部分（上市公司），存在代表性偏差问题；二是企业年金制度中各方主体选择空间差异往往被忽视，实践中是企业而非职工主导企业年金决策，职工的选择空间明显低于企业；三是多从“第二支柱”的视角、较少从“第二层次”视角探讨我国企业年金制度^①，更缺少从社会保障制度系统的角度探讨企业年金制度的未来发展。以

^① 简单而言，我国的“多层次”具有依次分层叠加特性，而“多支柱”强调制度间的独立性（可替代性），使用“第二支柱”词汇的文献往往疏于探讨我国养老保险制度固有的依次叠加特性，从而忽视基本养老保险

上三类偏差均偏向于高估企业年金制度的有利效应，这也导致了既往研究结论总体偏乐观的结果。

与多数国家一样，我国企业年金制度也是构建在税收优惠政策基础上，因而首先需要探讨的是，当前被广泛认可的“各方主体参加企业年金在经济上有利”的结论在我国实践中是否成立，以及其成立是否含有隐性约束条件。

（二）企业建立企业年金制度的经济性探讨

《企业年金办法》规定，“企业年金是指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”；“建立企业年金，企业应当与职工一方通过集体协商确定”；“企业年金所需费用由企业和职工个人共同缴纳”。显然，作为企业和职工共同出资的制度安排，双方的决策动机并不相同。

在我国企业年金制度中有着明确的税收优惠政策，具体规定为，“在不超过职工工资总额 5% 标准内的部分，在计算应纳税（企业所得税）所得额时准予扣”。不过，对企业而言，职工工资与福利本身就是成本的一部分。因而，企业年金税收优惠政策天然存在着替代方案。

具体来看，《中华人民共和国企业所得税法》规定，“企业实际发生的与取得收入有关的、合理的支出，包括成本、费用、税金、损失和其他支出，准予在计算应纳税所得额时扣除”；《中华人民共和国企业所得税法实施条例》第三十四条进一步明确，“企业发生的合理的工资薪金支出，准予扣除”。所谓“工资薪金”，是指企业每一纳税年度支付给在本企业任职或者受雇的员工的所有现金形式或者非现金形式的劳动报酬，包括基本工资、奖金、津贴、补贴、年终加薪、加班工资，以及与员工任职或者受雇有关的其他支出。

因而，当企业选择建立企业年金制度并为此进行缴费，其直接效用等价于为职工增加工资（福利）——两者税收方面没有差异，天然存在着诸多其它备选方案。在当前 DC（缴费确定）型企业年金制度安排下，企业建立企业年金制度与增加工资（福利）二者的差异仅体现在，员工参加企业年金制度可能获得的个人所得税减免（相当于间接增加员工福利）。

将上述规定叠加在一起，将发现只有两类企业可以通过企业年金制度获益，即企业年金制度激励效应生效需满足两种隐性约束条件之一：一是有大量职工需

险制度对企业年金制度发展的约束。关于我国多层次与多支柱含义的具体辨析，详情参见高庆波（2023）。

要进行个人所得税减免^①。在这种情况下，企业建立企业年金制度才可能享受激励效应和甄别效应等有利效应，同时增加员工的福利水平；二是企业存在着工资总额限制（即无法自主确定薪资水平）。在这种情况下，企业建立企业年金制度相当于曲线增加员工的工资福利水平（从而突破工资总额限制）。

对第一类情况而言，有大量职工可以通过个人所得税抵扣获益意味着该单位职工工资水平较高。显然，这是一个相当不容易满足的要求。过往研究发现，收入分布函数整体服从对数概率密度函数分布。在已知中国部分城市职工工资中位数只有平均数 40%-60% 的情况下，沿用高庆波（2023）估算工资分布情况的方法，将发现能够满足个人所得税优惠条件的劳动者总量并不高，这也可以从历年个人所得税纳税人数变化中得到验证。

工资函数偏态分布的特性意味着，如果单纯依赖税收优惠政策，那么企业年金制度天然存在着覆盖人数规模上限。在当前我国工资分布现实情况下，可以预期在相当长时间中，企业年金制度的理论受益群体远远无法覆盖所有劳动者。问题在于，一项仅为劳动者中的少量高收入群体提供保障的制度，必将陷入重重争议中。

第二类约束条件直接解释了为什么我国企业年金制度至今参加主体仍旧集中在银行、证券、铁路、能源、电力、交通和烟草等收入较高的大中型垄断性国有企业中，以及为什么国有企业比非国有企业更偏好实施年金计划。这类企业建立企业年金制度的根本原因在于无法自主确定工资总额（多数情况下包括无法自主确定用工总量），因而不能以增加员工工资（福利）的方式替代企业年金制度。在这种情况下，建立企业年金制度是既有条件约束下理性的选择。

对两类约束的分析，直观解释了为什么当前企业年金制度发展存在着“富人俱乐部”现象，以及为什么企业缺乏建设企业年金制度的直接动力。但上述探讨也意味着，如果当企业满足第一类约束条件（有大量员工可以从个人所得税抵扣中获益）时，仍存在建立企业年金制度的可能性（与职工协商）。在此情况下，员工将如何选择？

^① 推导过程为：根据当前制度规定，企业年金制度需要企业与员工协商建立。那么，建立企业年金制度的前提条件包括全体员工投票通过企业年金方案。假定每位员工均理性投票，根据公共选择理论常识可知，即使采用最容易通过的简单多数规则，也需要超过 50% 以上的劳动者赞同（可获得个人所得税减免），否则企业年金制度方案必然无法通过。

（三）劳动者参与企业年金制度的经济性分析

劳动者参与企业年金制度的可能获得的收益有两种：一是个人所得税优惠，二是制度的投资回报^①。在个人所得税方面，由于我国企业年金制度实行了在缴费和投资收益阶段免税，在领取待遇时纳税的税收优惠模式（EET），因而，个人可感知的税收优惠发生在两个阶段：

一是在缴费阶段，《关于企业年金 职业年金个人所得税有关问题的通知》规定：“企业和事业单位（以下统称单位）根据国家有关政策规定的办法和标准，为在本单位任职或者受雇的全体职工缴付的企业年金或职业年金（以下统称年金）单位缴费部分，在计入个人账户时，个人暂不缴纳个人所得税；个人根据国家有关政策规定缴付的年金个人缴费部分，在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”。

二是在待遇领取部分，《关于个人所得税法修改后有关优惠政策衔接问题的通知》（财税〔2018〕164号）中明确规定，个人达到国家规定的退休年龄，领取的企业年金、职业年金，不并入综合所得，全额单独计算应纳税款。按月换算的个人所得税率情况参见下表^②。

表 1：按月换算的个人所得税率表

级数	应纳税所得额	税率（%）
1	不超过 3000 元的	3
2	超过 3000 元至 12000 元的部分	10
3	超过 12000 元至 25000 元的部分	20
4	超过 25000 元至 35000 元的部分	25
5	超过 35000 元至 55000 元的部分	30
6	超过 55000 元至 80000 元的部分	35
7	超过 80000 元的部分	45

资料来源：中国政府网，《按月换算的综合所得税率表》，

<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/P020230828633757032068.pdf>

^① 过往研究中有观点认为，企业年金制度中劳动者的额外收益还包括企业缴费部分。但是，当劳动力市场需求大于等于供给时，企业支付的所有工资、福利之和，才是市场均衡工资。在中国劳动力市场走过刘易斯拐点多年之后，尤其是在本文探讨的未来制度演化情境中，该观点已无需着墨，故本文从略。

^② 需要说明的是，除了定期领取之外（享受税收优惠），还有一次性领取。由于定期领取和一次性领取二者在税率上的巨大差异，实践中较少出现主动选择一次性领取的情况，故本文略去相关探讨。

为了更好地展示当前企业年金制度中参保者能享受到的税收优惠幅度，下面按照 2023 年《企业年金基金业务数据摘要》相关数据加以估算。为方便起见，假设未来制度处于稳态条件（即假设未来人均缴费水平、企业年金投资回报率、工资水平以及个人所得税不发生变化）。

截至 2023 年末，我国企业年金制度参保人数 3144 万人，投资回报率为 1.21%，累计资产为 31480 亿元，2022 年末累计资产 28178 亿元。利用上述数据，近似解得 2023 年度企业年金账户人均增加缴费（包含企业和个人缴费）7680 元，平均每月缴费 640 元。在领取适用税率方面，按 2023 年度缴费估算，当参保者累计缴费满 30 年之后选择按月领取企业年金，每月能领取的金额刚刚超过 3000 元，主要适用 3% 税率，届时人均月纳税金额不超过 100 元。

在既往研究中，税收优惠政策居于核心地位，由此推演得到企业年金制度具备激励效应、筛选效应以及促进宏观微观经济增长等一系列效应。但分析显示，在我国实践中，当前制度覆盖人口实际延迟纳税金额较低（且需要面对缴费长期锁定的问题）。因而，参保者判别其参与企业年金制度是否有利，关键在于企业年金制度的第二种回报形式——投资回报水平上。

当问题回到企业年金基金回报水平主题时，过去半个多世纪时间中所累积的、海量关于养老保险制度模式比较的研究成果，将直观的揭示当前企业年金制度面临的困难所在。

自 20 世纪 50 年代以来，在养老金制度的现收现付 (pay as you go) 与完全积累 (fully funded) 两种模式的争论中，形成了两个被广泛使用的新古典经济学理论模型。一是基于萨缪尔森 (P. Samuelson) 世代交迭模型演化所形成的动态世代交迭模型；二是基于生命周期假说形成的动态生命周期模型 (Kotlikoff L. J.)。上述两个模型的共同简化形式，就是艾伦 (H. J. Aaron) 条件。艾伦认为，当生物收益率（工资增长率与人口增长率之和）大于资金投资回报率时，现收现付制可以实现各期最优配置，反之适合采用完全积累制。

在我国养老保险体系中，企业（职业）年金制度与个人养老金制度采用完全积累制，城镇职工基本养老保险制度属于现收现付制度^①。按照既有理论，将我国企业年金投资回报率、社保基金投资回报率、个人账户记账利率、通货膨胀率

^① 制度最初设想是现收现付制度与个人账户制度相结合，但实践中却是个人账户长期空账运行。当个人账户中没有实际基金积累时，城镇职工基本养老保险制度即转化为了现收现付制度。

（CPI）、GDP 增长率以及工资增长率进行综合比较，结果显示：

首先，我国企业年金制度仍未通过艾伦条件的判定（处于比较劣势）^①。在构成生物收益率的要素中，城镇职工基本养老保险制度自建立以来一直保持着参保数量持续增长态势；即使直接比较工资增长率与投资回报率，前者也远大于后者。这意味着，在我国养老保险制度体系实际运行中，相对于企业年金制度，至今仍是城镇职工基本养老保险制度在经济上更为有利。

其次，数据还显示，过往企业年金投资回报水平跑赢了 CPI，略低于社保基金投资回报率，但明显低于 GDP 增长率，更是远低于工资增长率。这些相对关系表明，在我国企业年金制度建立以来的这段时间中，相对最具优势的制度是公共养老金制度，其次是将赚来的钱投放到经济生产活动中。换言之，即使不考虑漫长的缴费锁定时间，企业年金制度在过往时间中也不具备预期中的激励效应。无论劳动者是依据过往经验做出决策，还是基于横向比较做出决策，均不具备参加企业年金制度的积极性。企业年金基金投资收益比较详情参见下表。

表 2：企业年金投资收益比较概况（2007-2023） 单位：%

	企业年金投资 收益率	社保基金投资 回报率	个人账户记账 利率*	CPI	GDP 增长率	城镇单位工 资增长率
2007	41.00	43.19	-	4.8	14.2	18.5
2008	-1.83	-6.79	-	5.9	9.7	16.9
2009	7.78	16.12	-	-0.7	9.4	11.6
2010	3.41	4.23	-	3.3	10.6	13.3
2011	-0.78	0.84	-	5.4	9.6	14.4
2012	5.68	7.01	-	2.6	7.9	11.9
2013	3.67	6.20	-	2.6	7.8	10.1
2014	9.30	11.69	-	2.0	7.4	9.5
2015	9.88	15.19	-	1.4	7	10.1
2016	3.03	1.73	8.31	2.0	6.8	8.9

^① 虽然艾伦条件本身存在着固有缺陷（导致结果有偏），但是明显无法通过艾伦条件本身意味着，已经不需要继续进行对艾伦条件自身的缺陷的补充探讨了（无法影响趋势性结论）。

2017	5.00	9.68	7.12	1.6	6.9	10
2018	3.01	-2.28	8.29	2.1	6.7	10.9
2019	8.30	14.06	7.61	2.9	6	9.8
2020	10.31	15.84	6.04	2.5	2.2	7.6
2021	5.33	4.27	6.69	0.9	8.4	9.7
2022	-1.83	-5.07	6.12	2	3	6.7
2023	1.21		3.97	0.2	5.2	5.8

注：*，2016 年前没有相关数据发布，且各省记账利率不同。

资料来源：根据国家统计局数据、《全国企业年金数据摘要 2023》、各年度《全国社会保障基金理事会社保基金年度报告》与各年度《关于确定职工基本养老保险个人账户记账利率等参数的通知》整理得来。

总的来看，企业年金制度各方主体的利益诉求虽有差异但选择相同：对企业而言，企业看到了成本的提升，却看不到直接收益；对员工而言，企业年金现行的税收优惠幅度偏低，且投资回报率也不乐观。因而，对中国企业年金制度是否具备激励效应的探讨得出了尴尬的结论：一方面，企业年金制度确实存在税收优惠；另一方面，税收优惠幅度对多数潜在参保主体过低，难以成为推动企业年金制度发展的动力。

在预期投资回报偏低的情况下，在持续多年的高速工资增长外部条件下^①，不难理解为什么是那些无法自主确定工资总额的企业成为了建立企业年金制度的主要力量——只有他们的决策函数不同。这也正是当前企业和个人的理性选择的现况（应者寥寥），并在未来导致企业年金制度覆盖面难以扩大的根源所在。不仅如此，剧烈变化的劳动力市场，也对未来企业年金制度提出了更高的要求。

（四）劳动力市场变迁对企业年金制度发展的约束

既有企业年金制度也是建立在劳动关系之上的。按照规定，建立企业年金制度首先需要企业及其职工依法参加基本养老保险制度，而劳动关系是单位劳动者

① 根据国家统计局数据（<https://data.stats.gov.cn/>），在企业年金制度建立之后直到 2018 年，城镇非私营根据国家统计局数据（<https://data.stats.gov.cn/>），在企业年金制度建立之后直到 2018 年，城镇非私营单位职工工资指数均在 110 以上（上年为 100），2019 年之后工资增长速度有所放缓，分别为 109.8、107.6、109.7、106.7 和 105.8。需要说明的是，城镇单位职工是全体劳动者中平均工资最高的一部分，因而该数据存在一定的偏差。但即使如此，劳动者工资增长趋势也是确定的，特此说明。

加入城镇职工基本养老保险制度的先决条件^①。但随着劳动力市场结构的变迁，本来是保护劳动者的劳动合同签署过程（劳动关系认定）^②，却成了制约企业年金制度扩大覆盖范围的因素。

随着信息化进程的加深，网络经济和共享经济为劳动时间分割提供了现实可能性。伴随着中国劳动力无限供给时代的结束，中国的劳动力市场情况正发生着剧烈的变化：

一是在就业意愿方面，越来越多的年轻人不愿意进入工厂等传统标准（正规）就业单位。他们更愿意从事灵活度更高的职业，如快递/外卖骑手、网络经商、视频直播、共享出行等行业（职业）。在第二和第三产业之间，年轻人优先选择第三产业；进入第二产业的劳动者，也有相当数量选择更加灵活的就业方式^③。

二是以多重用工关系为表现的多元化工作模式正受到广大年青劳动者的青睐，劳务派遣与平台就业日渐增多。以劳务派遣为例，有相当数量的劳动者与劳务派遣机构或用人单位都没有签订劳动合同，为数众多的劳务派遣公司以人力资源外包、业务外包名义开展业务，并往往以其他法律关系掩盖劳动关系——如承揽合同、居间合同或短期劳务合同等。至于多元化就业等形态，以网上客服为例，其往往同时服务于数家甚至数十家店铺，谁是需要为他办理社保缴费手续的雇主？

在非标准化就业形式日渐增多的情况下，当前社会保险制度对处于剧烈变化中的劳动力市场结构变迁准备不足。当劳动关系无法明确时，这些劳动者难以加入城镇职工基本养老保险制度，构建在城镇职工基本养老保险制度基础上的企业年金制度自然将陷入“皮之不存，毛将焉附”的境地。而这些群体，是过往古典（新古典）经济分析中所着重强调的企业年金税收优惠政策无论如何也无法触及的。

总的来看，我国企业年金制度未来若仍只是采用古典（新古典）经济学分析中所积极倡导的以税收优惠为主的政策取向，可能导致令人遗憾的结果——不仅逆向收入再分配情况难以缓解，还将因覆盖率过低而无法完成为老年人提供晚年

^① 灵活就业参保需要参保者本人负担企业和个人的全部缴费，对他们而言，探讨现行企业年金政策对其没有意义。故后文不再探讨该群体，特此说明。

^② 按照《劳动法》要求，“劳动合同是劳动者与用人单位确立劳动关系、明确双方权利和义务的协议。建立劳动关系应当订立劳动合同”。

^③ 以上关于劳动力市场现象的探讨，系作者多年来在全国各地进行调研时所发现的共性问题。下文同。

补充经济保障的任务，且对未来劳动力市场结构变迁缺乏准备。

三、制度设计理念演化与系统协同

从前文分析可知，未来的企业年金制度完善，需要在既往古典分析基础上，探讨在剧烈变动的环境中引致制度变迁的可能性。

（一）过往制度设计中被忽视的决策认知能力

让过往基于税收优惠政策的企业年金制度设计更加雪上加霜的是，是经济学中长期使用的理性假定。在过往研究中，很少考虑参与者决策认知能力，导致对不同群体的风险偏好差异以及个体在不同时间的风险偏好的异质性问题探讨并不充分。导致出现上述现象的原因，既在于缺乏足够的偏好识别机制，也在于现实中的风险偏好鉴别成本居高不下。

问题在于，假定所有企业年金制度参与者（潜在参与者）具备做出符合自身利益的决策能力无疑是脱离现实的。根据尤金·法玛提出有效市场理论（efficient-market theory），独立做出可以保值增值的决策意味着决策者的金融知识水平要远超过平均水平，但遗憾的是，不可能所有人的金融知识水平都远在平均线之上。更让人担忧的，是绝对的金融知识欠缺。曾有学者曾尖锐的指出，“由于有数量众多的金融文盲存在，设计养老金制度时必须考虑到这一要素”。

事实上，不仅是普通民众不具备所谓的理性预期能力，即使是领域内人士，对处于高速变化环境中的长期养老金发展预测也只能以趋势判断为主。以中国养老保险制度隐性负债（IPD）为例，世界银行（1997）认为中国养老保险制度的IPD水平为GDP的44%-66%。2005年，世界银行再次测算了12种不同情况下的隐性负债规模、财政缺口以及需要的制度缴费率，认为中国基本养老保险制度IPD规模相当于当时GDP的110%-145%。不仅两次预测规模相去甚远，基础假定中关于中国GDP的预测与现实差距更大，而前后两次预测的时间仅仅相差8年。

对参与者决策认知能力的忽视也导致了各国企业年金制度设计普遍选择税收激励为主导的制度设计理念。近年来对该理念学界多有反思，Madrian（2013）发现，税收优惠、匹配缴费等财务激励措施的效果不佳；Chetty等（2014）认为，新古典经济学家强调经济激励不足是参保率低的原因，因而建议使用税收优惠等经济激励手段鼓励参保，但是实践发现该政策效果不佳。

国际经验也显示，即使历经漫长的发展，各国以税收优惠为核心的企业年金制度依旧存在着覆盖范围有限的问题^①。在基于古典（新古典）经济学政策的制度设计疑似存在着发展上限的情况下，因而近年来完善企业年金制度的探索开始不再局限于古典经济学（税收优惠）领域，其中取得突出成效的，是充分考虑参保者认知与行为的举措。

（二）从古典到行为的演化

1974 年，Tversky and Kahneman 发现，过往经济学家认为的人们基于预期做出判断的模式与现实存在着很大偏差。假定存在两种选择：一是在 240 元的确定收益与 25% 几率获得 1000 元的收益之间选择；二是在 740 元的确定损失与 75% 几率损失 1000 元之间选择，人们选择的结果完全不同于“理性预期假设”，由此诞生了前景理论。

发展到今天，行为经济学的基础假定有三：有限理性 (limited rationality)、社会偏好 (social preferences) 和缺乏自我控制 (lack of self-control)^②。近年来部分国家在企业年金制度领域内的探索，就充分利用了有限理性和缺乏自我控制两项假定。

1994 年，Thaler Richard 基于行为经济学理念，建议对美国 401k 制度实施自动加入 (auto enrollment) 机制。所谓自动加入，就是一种默认所有符合条件的劳动者以默认缴费率自动加入的制度（劳动者可以申请退出）。此后，Thaler 和 Benartzi (2004) 继续提出企业年金自动加入且缴费率自动升级的计划，称为“明日储蓄”项目 (SMarT)。具体做法为，要求员工在下次加薪时将部分用于缴纳企业养老金。Thaler (2016) 总结道，有限理性使人们难以计算出最优储蓄率，而且人们缺乏自我控制力去实施最优储蓄率。

在实践中，引入自动加入机制的国家迅速解决了企业年金制度覆盖范围有限的难题。典型案例有：美国于 2006 年在养老金法案中引入了自动加入机制，截至 2023 年，美国 DC 型雇主发起养老金计划中引入自动加入机制的养老金计划的雇员参与率为 94%；英国于 2012 年正式实施了自动加入机制。截至 2022 年，英国有 88% 的合格雇员（2043.7 万人）参加了职业年金制度（相当于我国的企业年

^① 以 OECD 数据为例，从 2005 年到 2023 年，各国自愿性企业年金制度的覆盖范围有限，仅有极少数国家能够达到 50%。详情参见各年度 Pension at a Glance 报告。

^② 缺乏自控力的案例：营养金字塔知识人尽皆知，但肥胖者却比皆是。此外，吸烟、酗酒等上瘾行为尽皆如此。知易行难，不外如是。

金制度)；而在自动加入机制的管理机构国家就业储蓄信托(NEST)成立前的2009年，英国职业年金制度覆盖了58%的劳动者。

除此之外，非典型的新西兰企业年金制度(KiwiSaver)在建立十六年之际^①，已经通过自动加入机制，实现了从零开始到67%的覆盖率的跨越，而这一水平是绝大多数国家企业年金制度发展多年仍无法企及的高度。因而，建议我国发展企业年金制度设计理念从新古典经济学的基础上向行为经济学过度，这也是增加企业年金发展动力，破解“富人俱乐部”的关键所在。

(三) 多层次变革与协同发展

在稳态条件下，无论是现收现付制度还是完全积累制所能发挥的作用将是相同的，二者都能达到最优。但问题在于，稳态条件在现实中从不存在。养老金制度模式选择在现实中并不存在不变的最优，只有变化的条件以及各方主体的选择，这些才是制度设计中必须考虑的要素。

随着人口老龄化程度的加深，现收现付制能够调整的制度参数范围有限。在一个全覆盖的现收现付制度中，人口老龄化意味着缴费上升、待遇下降、提升退休年龄或者以上各种形式的组合。在此情况下，现收现付的公共养老保险制度同样需要为未来更多的老年人口储备资金——不管这种储备是以何种形式存在，这也是企业年金、个人养老金、主权养老基金与储备养老基金发展的根源所在。

具体到我国养老保险体系，高庆波(2021)论证了多层次(支柱)养老保险体系各层次间存在着替代效应——从国际经验来看，OECD国家第二、三支柱养老金资产规模更多的受金融市场成熟程度以及公共养老基金支出规模限制。从这个意义来看，作为我国多层次养老保险体系中的一个有机组成部分，未来完善企业年金制度需要将其放到我国多层次、多支柱养老保险体系中，探讨三者协同发展的路径。为了更好的达成我国发展企业年金制度的目标——“更好地保障职工退休后的生活”^②，建议采取以下三项举措：

一是为了应对非标准化就业人口日渐增多的局面，建议逐步放开以劳动关系认定为社会保险费征缴的先决条件，而是辅之以收入认定确立社会保险关系。即企业需要承担为付薪的所有成员自动加入职业年金的责任(劳动者可以自主申请

^① 这一制度既包括传统的企业年金部分，也允许雇主单独为雇员为个人养老金付费，从某种意义上讲是一种以企业年金为主，兼具部分个人养老金制度性质的混合型制度，特此说明。

^② 这一目标从《企业年金试点办法》到《企业年金办法》中一再被明确。

退出），由此将大部分未达到税收优惠门槛以及非标准就业形式（劳务派遣、平台就业）的劳动者纳入保障范围。在社会保险费用向税务部门转移的大背景下，对于非标准就业者而言，建议考虑增加按单缴费选项——每完成一笔交易时，在其收到的服务费中自动扣除社会保险费。

从国际经验来看，可以考虑借鉴英国（NEST）的制度安排，其采用以收入为基准而非以工资为参保基准。NEST 采用自动加入计划机制，雇员（所有企业需要支付薪酬的对象）不需要向经办机构提供任何申请表格或个人相关信息，而是由雇主在养老金监管机构规定的窗口期内向养老金计划受托人、养老基金或保险公司提供雇员自动加入职业年金计划的信息和资料（个人可以申请退出），并代办具体加入计划事务。

二是合并企业年金制度和个人养老金制度的税收优惠，并打通二者流动障碍。在我国制度条件下，即使不考虑企业与个人出资意愿，以下两种形式均不具备可操作性：一是企业为员工出资（员工无需缴费），二是员工自己出资（企业只负责管理）。而这两种形式，是国际实践中是普遍存在的。早在 19 世纪，最初的企业年金制度就是一种完全由雇主付费的退休福利制度。时至今日，发达国家中第二、三支柱间的支柱日渐模糊：美国的个人养老金制度的最大经费来源是 401k 制度（企业年金）；德国企业年金制度可以分别由雇员个人出资（ANL）或者雇主出资（AGL），也可以是这两种方式的结合；新西兰养老金制度同样如此。对参保者而言，无论企业年金与个人养老金制度二者在理论上存在何种差别，其本质都是完全积累的、提供额外养老保障的制度，其资金同样来自劳动者个人（企业缴费的本质仍是劳动者缴费），共享税优有助于破解制度转换障碍。因而，建议允许企业或员工均可以单独缴纳企业年金费用，并可以使用个人养老金制度的当年度未使用税收优惠金额（反之亦然，个人养老金可以使用企业年金制度未使用的税优金额）。除此之外，建议制度构建税优累积机制——劳动者自参加工作后未使用的年金与个人养老金税收优惠金额可以累积供未来使用，从而在一定程度上消弭终生收入不均衡带来的影响^①。

三是随着城镇职工基本养老保险制度改革进程的推进，建议逐步降低公共养

^① 这并不是完整解决方案，只是当前的阶段性方案，未来将随着税收制度的完善而调整。至于更详细的税收优惠政策变革（如家庭合并扩算、税制变革等）并不在企业年金制度探讨范围内，故本文从略。

老金费率，为自动加入机制留出制度空间^①。我国城镇职工基本养老保险制度于2019年实现了缴费基数的调整（从城镇单位在岗职工平均工资调整为全口径工资，后者大概为前者的80%左右），并向下调整了缴费率（从20%调整到16%），新建的中央调剂金制度也演化为了全国统筹。从发展进程来看，当前的公共养老金制度仍处在统一全国缴费标准的改革过程中。因而，作为多层次、多支柱养老保险体系中最重要公共养老金制度改革，在时间上却只能放在前两个变革建议之后。

尽管如此，未来与企业年金制度紧密相关的公共养老金制度仍需完善之处很清晰：当前城镇职工基本养老保险制度的缴费基数为全口径平均工资的60%-300%，按照工资分布函数的特征，以60%作为缴费下限意味着既有制度仍然存在一个水平不低的参保门槛——以平均数为基准的缴费率将掩盖工资中位数与平均数的偏差问题（前者明显低于后者，且缴费上下限规定进一步放大了该问题）^②。如果希望将城镇单位职工养老保险制度覆盖范围扩大到全体劳动者，那么在城镇职工基本养老保险制度缴费基数与缴费率二者中，未来至少需要调整其中一项。随着未来城镇职工基本保险费率（或缴费基数）的调整进程，建议在完成缴费率变革之后，企业年金制度构建初始默认缴费率为3%的自动加入机制（劳动者个人可以选择退出），并考虑借鉴Smart项目的规则——当劳动者每次工资待遇上调时自动提升0.5到1个百分点（企业和个人同时调整）。

最后，本文未尽之处在于，未能讨论企业年金制度委托代理风险，信托模式的适用限制，企业年金投资治理结构存在的瑕疵以及更加灵活的筹资给付方式以及相应的解决方案等众多问题。正如郑功成（2020）所言，我国社会保障体系发展多层次应有先后顺序，企业年金制度面临的当务之急是提升制度覆盖范围，让更多劳动者可以有一份可靠的保障。党的二十届三中全会《决定》提出：“在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务”，习近平总书记也多次强调“中国式现代化，民生为大”^③，我们有理由相信，企业年金制度也将不断针对存在的问题展开自我完善，从而更好的发挥企业与劳动者共赢、保障民生乃

^① 关于我国城镇职工基本养老保险缴费（负担）水平问题，长期以来不同部门、学界与业界处于严重分歧之中。笔者近年来花费五年时间在二十余地进行实地调研，并用了一本专著篇幅来探讨我国城镇职工基本养老保险缴费水平的认知分歧与地区差异发展演化历程，相关内容绝非寥寥数语可解，本文只能从略。

^② 关于具体门槛水平的探讨，参见高庆波（2023）。

^③ 中国政府网：《总书记的人民情怀：“中国式现代化，民生为大”》[EB/OL]，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202408/content_6966661.htm,检索时间，2024年8月31日。

至促进经济增长的作用。

Discussions on the enterprise annuity system improvement - paradigm transition and system optimization

Gao Qingbo

Abstract: The Chinese enterprise annuity system achieved certain successes which had established for 20 years, but it still faces multiple challenges, notably characterized by a narrow coverage, reverse income redistribution and insufficient development momentum. Research indicates that the proposition that our country's enterprise annuity system has an incentive effect would hold true only if two conditions are met: first, the enterprise has a large number of high-paid employees; second, the enterprises do not have the decision-making power over the total salary. This is also the root cause of the "rich club" phenomenon in the existing corporate annuity system. Under the circumstance that the existing system is increasingly affected by the structural changes of the labor market, the future enterprise annuity system needs to consider more possibilities that lead to institutional transition. The article suggests: first, to transit the concepts of the enterprise annuity system from classical to behavioral; second, to achieve collaborative development among multiple levels and pillars in the old age insurance system.

Keywords: enterprise annuity, behavioral economics, automatic enrollment, institutional change, pension insurance

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。

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

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人: 董玉齐