

日本企业年金制度的演变及挑战： 兼论对中国的启示*

郭 鹏

【摘要】本文用历史分析法梳理了日本企业年金的发展历程,研究了推动日本企业年金制度演变的动因,发现日本企业年金制度起源于一次性退职金制度。后来的适格退职年金和厚生年金基金虽对日本现代企业年金的发展做出了突出贡献,但因二者存在制度缺陷,进入 21 世纪之后,它们逐渐被新制度取代。制度的更替降低了企业年金的吸引力,而慷慨的公共年金和一次性退职金又挤压了企业年金的发展空间,导致近年来日本拥有企业年金的企业占比和参保人数均有所下降。同时,缴费确定型企业年金因未获得足够的税优支持而发展受阻。有鉴于此,本文认为中国应平衡公共养老金和企业年金的发展,抓住降低公共养老金缴费率的契机,配合其他优惠措施,大力发展企业年金,有效构建“多支柱”养老保险体系。

关键词:日本企业年金 DB 型企业年金 DC 型企业年金 集合理念 企业年金改革

JEL 分类号:G23 H55 P52

日本企业年金制度历史悠久,可以追溯到 20 世纪 20 年代前后,至今已有近百年历史。当时的企业年金制度主要是企业内部的退职金制度,作为褒奖员工终身努力工作的手段,发挥了重要作用。随着日本经济发展,企业内部的退职金制度无法适应现代劳动力市场的变化。20 世纪 60 年代,日本建立了适格退职年金(Tax-Qualified Pension Plan,简称 TQPP)和厚生年金基金(Employees Pension Fund,简称 EPF),成为当时企业吸引优秀员工的重要砝码。但由于制度本身存在缺陷,随着 20 世纪 90 年代日本经济环境的恶化,TQPP 和 EPF 难以为继。无奈之下,日本政府于 2001 年前后分别建立合同式新待遇确定型企业年金和基金式新待遇确定型企业年金计划,取代 TQPP 和 EPF。此外,为帮助日本企业减轻负担,日本政府还建立了缴费确定型企业年金计划(Defined-Contribution Corporate Pension,简称 DCCP)。但由于 DCCP 并没有真正被日本政府认可,因此在税收优惠方面没能享受与待遇确定型企业年金计划(Defined-Benefit Corporate Pension,简称 DBCP)同等的税收优惠政策,发展进程缓慢。

与日本企业年金相比,我国企业年金制度建立至今仅 20 余年,由于制度建立初期并不规范,加上相关法律和制度长期缺位,在发展过程中逐渐暴露出了一系列问题,发展十分缓慢。本文拟对日本企业年金制度的发展演化过程和原因进行系统研究,并分析日本企业年金制度存在的问题和面临的挑战,以期为我国优化和完善企业年金制度提供借鉴。

一、日本企业年金制度发展历程

日本的养老金制度主要由三支柱构成:第一支柱为强制型固定缴费的国民年金制度;第二支柱

* 郭鹏,中国劳动关系学院公共管理系,讲师,经济学博士。本文为中国劳动关系学院院级课题(13YY018)“公共养老金社会化改革驱动因素的比较政治经济学研究”的阶段性成果。

为强制型收入关联型的厚生年金制度^①；第三支柱为自愿型企业年金及各类私人储蓄计划。作为第三支柱重要组成部分的日本企业年金制度，在日本养老体系中发挥着重要的作用。依据日本企业年金的演变历程，本文把日本企业年金的发展划分为三个阶段：萌芽阶段、发展阶段和变革阶段。

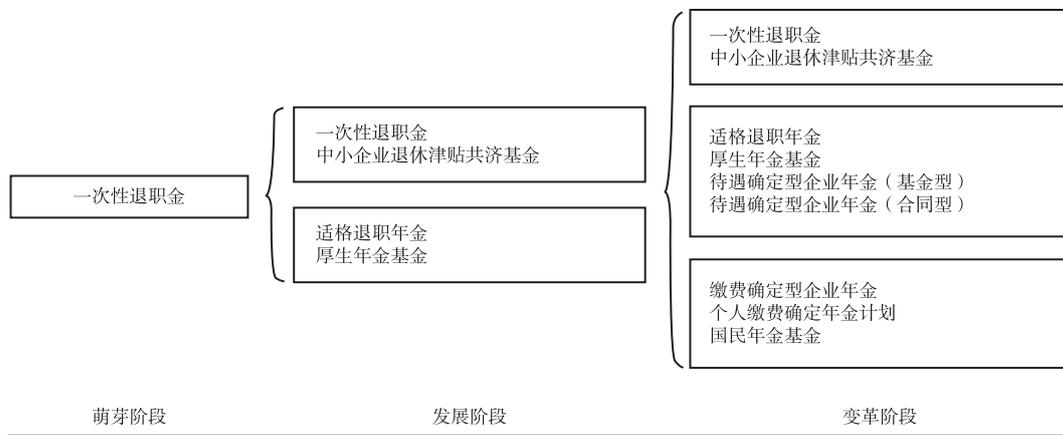


图1 日本企业年金制度的演变

资料来源：作者整理。

注：适格退职年金计划于2012年终止；自2014年起日本政府不再批准建立新的厚生年金基金计划。

（一）日本企业年金制度的萌芽阶段

1. 一次性退职金制度

日本企业年金制度的雏形是一次性退职金制度(Lump-sum Severance Benefits, 简称LSSB), 该计划通过账面储备(Book Reserved)的方式建立。自20世纪20年代开始,LSSB计划在日本企业中盛行。最初该制度是日本企业为了鼓励员工努力工作而设立的退休奖励,具有延迟工资的性质。由于当时的日本企业没有委托专业的金融机构对该计划进行管理,日本政府也没有参与对该计划的监督,它并不是现代意义上的企业年金制度,退休员工得到的退职金只能随企业自身经营状况变化而改变。因此,当企业经营状况恶化时,退休者的权益可能遭遇较大损失,这一固有缺陷成为日本现代企业年金制度产生的诱因。

随着1942年日本私营雇员公共年金计划的建立,LSSB计划于1952年由强制性变为自愿性质,当时日本政府规定企业用于此计划的资金免税。随后,日本政府对免税额度进行调整,免税比率不断降低。1956年免税额度为56%,1980年降为40%,1998年再次调低,直至2002年日本政府废除了这一免税优惠。但由于在待遇给付方面,该计划仍享受税收优惠,许多公司保留了LSSB制度(Sakamoto,2009)。目前,LSSB计划不再是日本企业唯一的退休计划,但由于它仍具备延迟薪金的作用,且在待遇给付阶段享受较为优厚的税收优惠,该计划在保障日本雇员退休生活方面仍发挥着重要作用。

2. 日本企业年金计划逐步由“企业内”走向“企业外”

LSSB制度最初是为了鼓励雇员对雇主忠诚而建立的,作为日本终身雇佣制的一个重要补充而存在着。这一制度属于企业内部行为,与现代意义上的企业年金制度相去甚远,不能适应日本现代劳动力市场不断变化的发展趋势,促使日本企业年金制度向前发展和推进。但因LSSB制度在日

^① 2015年10月起,原来覆盖公共部门雇员的共济年金并入厚生年金计划,日本收入关联养老金计划实现“双轨制”并轨。

本历史悠久,且广为人们接受,日本政府一直为它保留着较为优厚的税收优惠政策,大部分日本企业仍然保留着这一制度。根据日本所得税法的相关规定,在对退休所得计税时,按照工作年限的不同可以扣除不同比率的免税额度,余下额度的 1/2 才作为课税所得计税,扣除办法如表 1 所示:

表 1 退休所得扣除额度

单位:万日元

退休所得扣除额	
工作年数	退休所得扣除额
—	80(最低扣除额度)
20 年以下	40 * 工作年数
20 年以上	70 * (工作年数 - 20) + 80
因身体残疾而退休者	以上扣除 + 100

资料来源:KPMG Tax Corporation(2015)。

注:应税退休收入是扣除上述额度后的 50%,但如果服务期少于或者等于 5 年,则不适用于 50% 的扣除条款。扣除之后适用于正常的收入税,和其他收入分开纳税。

第二次世界大战之后,日本员工退休潮到来,一方面,完全依靠企业经营状况的 LSSB 计划给日本企业造成了沉重负担,企业主纷纷要求政府出台针对退休金的相关标准及法律,把纯属于企业内部行为的 LSSB 制度规范化、社会化,尽快建立现代企业年金制度;另一方面,战后日本中小企业发展迅速,它们大多无法独自建立 LSSB 制度,日本政府开始把为中小企业建立相应的企业年金制度提上日程。

(二) 日本企业年金制度的发展阶段

为了帮助中小企业建立 LSSB 制度,日本于 1959 年建立了中小企业“工人退休津贴共济基金”,由厚生劳动省监管下的独立行政法人(勤劳者退職金共济机构)负责管理。雇主承诺每月向每个雇员的账户缴纳 5000-30000 日元,由该机构负责投资。截至 2015 年底,有 362092 家企业的 330 万雇员加入了这项计划^①,日本政府还向新建立该计划和主动增加缴费的雇主提供短期财政补贴。

同时,日本分别于 1962 年和 1966 年建立 TQPP 和 EPF。这两个计划的建立,标志着日本企业年金制度由 LSSB 计划主导的企业内部计划向现代企业年金制度的转变。

1. TQPP:为日本中小企业建立企业年金制度提供了便利

日本于 1962 年修改公司法,规定企业在满足一定条件并得到国税厅长官认可后,可以建立 TQPP。根据日本政府的规定,雇员人数不少于 15 人的公司均可建立 TQPP,只要企业满足延税条件,就可以把企业年金缴费全部计入损失并于税前予以扣除。雇员缴费按照寿险缴费税收优惠方式对待。在运营环节,保险费部分免税,其他超过部分缴纳 1.173% 的“特别公司税”(Special Corporate Tax)。但事实上,日本由于 1980 年后期经济泡沫破裂,投资收益缩减。因此,自 1999 年开始,日本政府决定暂停征收特别公司税(Sakamoto, 2009)。在待遇领取环节,养老金待遇需要缴纳杂项收入税,一次性给付待遇视为退休收入缴税(存在一些免税例外)。也就是说 TQPP 名义上是 ETT 模式^②,但在实际操作过程中属于 EET 模式。这一税优措施对于中小企业而言形成了极大

^① 数据引自独立行政法人勤劳者退職金共济机构网站 2015 年数据, <http://www.taisyokukin.go.jp>。

^② 企业年金税收政策涉及三个环节:缴费、运营和给付。T 代表征税, E 代表免税, 根据上述三个环节是否征税可以把税收优惠政策分为不同模式。例如, EET 代表缴费和运营环节免税, 给付环节征税。

的激励。从表2可以看出,截至2001年,日本TQPP共有73582件,参保人数达到916.7万人,占厚生年金参保人数29%^①。毫无疑问,TQPP的出现对于那些无法满足其他年金计划建立条件的中小型企业而言,具有较大的吸引力,为日本企业年金参保人数的增加作出了较大贡献。

表2 2001-2010年TQPP签约数、参保人数和年金资产变化额度

财政年度	签约数(件)	参保人数(万人)	年金资产额(兆日元)
2001	73582	916.7	22.7
2002	66741	858.6	21.4
2003	59162	777.9	20.7
2004	52761	654.9	17.2
2005	45090	568.7	17.3
2006	38885	506.9	15.6
2007	32826	443.4	11.7
2008	25441	349.4	8.1
2009	17184	250.1	6.4
2010	8051	126.1	3.1

资料来源:厚生劳动省(2012)。

注:日本的财政年度指的是当年的4月1日至次年3月31日,下文所有数据均为财政年度数据。由于TQPP已于2012年3月底即2011财政年度结束后关闭,数据截至2010财年。

2. EPF:弥补战后经济恢复阶段公共年金待遇不足的权宜之计

日本覆盖私营企业雇员的厚生年金计划(Employees Pension Insurance,简称EPI)于1942年建立,由于第二次世界大战导致的经济混乱和超级通货膨胀,使EPI计划无法很好地保障工人退休收入。考虑到日本第一批老年养老金待遇领取者将于1954年退休,日本政府希望通过提高EPI计划缴费比率的方式,保障待遇足额发放,但遭到雇主激烈反对,致使改革搁浅。

最终,日本政府于1966年建立新的EPF计划,缓解了这一难题。EPF计划由两部分组成,一部分是替代年金,替代原有EPI的职能,由企业代为管理;另一部分是补充年金,完全由企业管理。EPF需要承担部分EPI的职能,因而包含了协议退出因素(contract-out)。因协议退出因素的存在,EPF计划下的雇主和雇员不需要再向EPI缴费。事实上,这一协议退出方式使得日本养老保险制度变得更加错综复杂^②,也为EPF计划最终的失败埋下了伏笔。

3. TQPP和EPF失败的原因

(1)TQPP无法有效保障参保人权益,且与其他年金制度监管不统一。虽然TQPP曾为日本中小企业建立企业年金制度作出了较大贡献,但该计划无法很好地保障参保人的权益,当计划出现盈利时,收益必须返还给企业,参保人却无法受益。同时,由于该计划是唯一由日本财务省负责监管的企业年金制度,在制度衔接和管理以及与日本厚生劳动省配合等问题上,均存在着部门间的利益冲突,不利于日本企业年金市场的发展。因此,日本政府于2002年决定,用十年时间逐步关闭这一计划。随着2012年TQPP的终结,日本所有的企业年金计划都由厚生劳动省负责监管(Clark and

^① 数据来源于日本厚生劳动省2012年度劳动白皮书,http://www.mhlw.go.jp/english/wp/index.html。

^② 1973年,日本引入工资指数化措施,但EPF中替代EPI的部分,企业可以不用进行相应的指数化增长,增长部分由政府负责。

Mitchell, 2002)。

(2)EPF 与 EPI 存在替代和重叠关系,为制度失败埋下隐患。1966 年 EPF 计划的出现,标志着日本现代企业年金制度正式建立。TQPP 和 EPF 计划成为日本在 1970 和 1980 年代最主要的企业年金种类,EPF 甚至成为企业吸引人才的重要砝码,这两个计划当时覆盖了超过一半的私营企业雇员。这种状况一直持续到 1990 年代早期,随着日本经济泡沫的破裂,经济陷入停滞,年金基金投资收益大幅度缩水,雇主再次面临不增加缴费就难以弥补年金基金缺口的困境。更加糟糕的是,当时的日本就业市场也发生了变化,年轻一代雇员的流动性不断增加。在这一背景下,雇主一方面急切希望把 EPF 替代部分的责任返还给政府。另一方面,他们也开始积极寻求日本政府的支持,试图对 EPF 进行彻底改革。

起初,日本政府针对雇主的要求,制定了一系列改革方案,包括把 EPF 替代年金部分的增长率(5.5%)降低至 EPI 投资收益率水平(1994 年降低至 4.5%,1999 年由于恶劣的外部宏观经济环境更降低至 1.5%)(Rajnes,2007),以及允许雇主降低 EPF 待遇等措施,但始终没有令雇主满意。最终,在雇主组织的压力下,日本政府宣布于 2001 年建立 DCCP,并且允许企业把 EPF 承担的替代年金的责任返还给政府。企业可以通过把持有的 EPF 替代年金资产变现,并一次性转交给政府,2004 年返还额度占日本当年 GDP 的 0.6%(Lequiller,2005)。由于 EPF 除替代年金外还有补充年金部分,因此日本政府需要考虑如何延续 EPF 补充年金职能的问题。这一考虑促使日本于 2001 年出台了基金式新待遇确定型企业年金计划(New Defined-Benefit Corporate Pension,简称 NDBCP)计划。从表 3 可以看出,2001 年 NDBCP 计划建立之后,EPF 计划的基金数目、覆盖人数以及年金资产额都不断下降。

表 3 2001-2014 财年 EPF 计划参保人数和基金数

财政年度	基金数(个)	参保人数(万人)	年金资产额(兆日元)
2001	1737	1087.1	57
2002	1656	1038.6	51.2
2003	1357	835.1	48.6
2004	838	615.2	36.8
2005	687	531	37.3
2006	658	522.1	38.8
2007	626	478.2	32.5
2008	617	466.3	25.5
2009	608	456.2	29.0
2010	595	446.7	27.8
2011	577	436.6	26.7
2012	560	420.3	28.7
2013	531	405	26.9
2014	444	361	—

资料来源:厚生劳动省(2001-2015)。

(3)EPF 存在管理漏洞,直接导致制度的终结。除上述原因促使日本政府和企业对企业年金制度进行大刀阔斧的改革之外,EPF 自身在管理方面也存在很大漏洞。2012 年日本最大的金融丑

闻事件(AIJ丑闻)暴露了EPF在投资管理方面存在的诸多问题^①,更成为促使日本政府下决心关闭EPF制度的导火索。在日本企业委托AIJ投资的84支养老基金中,有74支EPF基金,而其中有73支都是多雇主形式的联合雇主基金。由于这类联合雇主基金是由中小企业雇主联合建立,因此在AIJ事件中日本中小企业EPF损失十分惨重。至此,日本政府对企业年金监管不力和臭名昭著的“高官空降”(Amakudari)制度带来的弊端显露无疑^②。最终促使日本政府下定决心关闭EPF制度:2012年日本出台63号法案,规定自2014年4月1日起,不再批准建立新的EPF计划,宣告了日本企业年金以EPF为主导的阶段的终结。

(三) 日本企业年金制度的变革阶段

1. NDBCP计划

20世纪80年代的经济泡沫之后,日本经历了较长时间的经济停滞,EPF投资环境恶化。因此在20世纪90年代后半期,雇主为了减轻用工成本,也开始尝试雇佣短期雇员或者兼职雇员。在这一背景下,旧DBCP制度已经无法适应劳动力市场的这种变化。雇主要求建立不带任何替代功能的、纯粹企业年金计划的愿望更为强烈。日本分别于2001年和2002年建立NDBCP和DCCP计划。NDBCP计划通常通过雇主缴费方式进行融资,主要包含基金式NDBCP计划和合同式NDBCP计划两类。

(1) 基金式NDBCP计划

该计划与EPF类似,有独立于雇主的法律实体,有自己的董事会、经理以及员工,由他们和金融服务提供者签订合同。不过,它不包含EPI的替代年金部分,因而也不能“协议退出”。目前,由于EPF仍然在运营过程中,因此,基金式NDBCP计划规模并不大,从表4可以看出,截至2013财政年度,基金式NDBCP计划数目仍较少,且几乎全部基金式NDBCP计划都是由EPF转换而来。

(2) 合同式NDBCP计划

合同式NDBCP计划的建立是为了延续TQPP的原有职能。二者之间的主要区别在于TQPP由日本财务省负责监管,合同式NDBCP计划由厚生劳动省负责监管。与TQPP一样,合同式NDBCP计划没有独立的法律实体和董事会,由雇主直接与金融公司签订合同。从表4数据可知,自NDBCP建立以来合同式NDBCP计划发展较为迅速,尤其在2011财政年度TQPP终止之后,合同式NDBCP计划大幅度增加。

2. DCCP计划

2008年国际金融危机之后,随着日本企业经济状况的恶化,一方面,越来越多的雇主希望把投资风险转嫁给雇员,DCCP计划的规模和参保人数都逐渐增长。另一方面,由于日本劳动力市场的改变,年轻一代雇员的流动性加大,为了增加企业年金计划制度的便携性,雇员和雇主对建立DCCP计划的需求也逐步增加。从表5可以看出,建立DCCP计划的日本公司数和参保人数均逐年增长。但截至2015年3月,企业型DCCP计划参保人数虽然已经达到505万人,仅占全部EPI参保人数(3599万)的14%,与DBCP计划占比(32%)相比仍有很大差距。

^① AIJ指日本投资顾问株式会社,社长浅川和彦曾是日本最大的证券公司野村证券的一个分社社长,由于其过人的人际交往能力,以及原日本社会保险署高官石山勋作为顾问加盟该公司,加上AIJ谎称的高投资回报,成功吸引大量企业与其签约。该公司涉嫌伪造投资报告。截至2011年9月,该公司转移到开曼群岛的1460亿日元资产总金额中的1100亿日元已经因投资股票期权交易化为乌有,成为2012年日本最大的金融丑闻。参见Ono(2013)及日本养老金产业数据库, <https://www.towerswatson.com/en>。

^② Amakudari指日本高级公务员从政府部门退休后,到民间企业或法人团体再就职并享受优厚待遇的现象。

表 4 2002-2013 财年日本 NDBCP 计划数目

财政年度	合同式计划(个)(Contract-Based)	基金式计划(个)(Fund-Based)
2002	15	0
2003	164	152
2004	478	514
2005	833	597
2006	1335	605
2007	2480	619
2008	4397	611
2009	6795	610
2010	9440	613
2011	14373	612
2012	14085	607
2013	13694	602

资料来源:厚生劳动省(2001-2014)。

注:日本于2002年4月通过DB型企业年金法案。

表 5 2001-2014 财年个人 DC 及公司型 DCCP 计划参保人数和公司型 DCCP 计划数

财政年度	获得通过的公司型 DCCP 计划数(个)	公司型 DCCP 参保人数(万人)	个人型 DC 计划参保人数(人)
2001	70	8.8	443
2002	361	32.5	13995
2003	845	70.8	28225
2004	1402	125.5	46066
2005	1866	173.3	63303
2006	2313	218.7	80081
2007	2710	271.1	93036
2008	3043	311.0	101201
2009	3301	340.4	111056
2010	3705	371.3	124906
2011	4135	421.8	138575
2012	4247	439.4	158209
2013	4434	464.2	183543
2014	—	505	212944

资料来源:厚生劳动省(2001-2017)。

注:日本于2001年10月通过DCCP法案,2002年1月引入个人型DC计划。

(1) 企业型 DCCP 计划

日本的企业型 DCCP 计划是模仿美国 401(k) 计划建立的,因此有学者把它称为日本 401(k) 计划。从表 6 可以看出,日本企业型 DCCP 计划和美国 401(k) 计划的主要区别在于:日本企业型 DCCP 计划主要依靠雇主缴费,美国 401(k) 计划则主要依靠雇员缴费。2011 年之前,日本企业型 DCCP 计划甚至不允许雇员缴费。2011 年 8 月之后,虽然允许雇员缴费,但仍有诸多限制。雇主缴费免税,但有额度限制,如果雇员仅参加了企业 DCCP 计划,每月最高限额 55000 日元;如果雇员同时参加了 DBCP 和 DCCP 计划,每月限额 27500 日元。该计划允许雇员缴费,但雇员匹配缴费不能超过雇主缴费,且和雇主缴费总和不超过 55000 日元时才免税 (Kawaguchi, 2016)。

表 6 日本/美国 401(k) 计划对比

	日本 401(k)	美国 401(k)
建立年份	2001	1980 年代早期
类型	雇主缴费为主	雇员缴费为主
缴费上限	66 万日元(2014/雇主)	17 万 5 千美元(2014/雇员)
提现	退休前不允许	允许,但要处以税收罚款
便携性	鼓励(有限制条件)	鼓励

资料来源:Kawaguchi(2016)。

可以看出,日本政府并没有真正认可 DCCP 计划。针对 DCCP 计划的税收优惠额度明显小于 DBCP 计划,因此,虽然形式上 DCCP 计划享受与 DBCP 计划类似的 EET 式税优政策,但是在缴费环节所受的限制极大地阻碍了这一计划的发展。在政府不认可的前提下,日本更缺乏针对中小企业且设计简单的 DCCP 计划。此外,如果日本企业型 DCCP 计划的参保人辞职或者下岗,就不再具备继续留在该计划中的条件,必须把企业计划中的资产转移到个人型 DC 计划中。但假如参保人不符合加入个人型 DC 计划的要求,那么他原先的累积将会被冻结,这一规定更使 DCCP 制度丧失了吸引力。作为与 NDBCP 计划几乎在同一时期建立的企业年金计划,截至 2015 年 3 月,DCCP 计划参保人仅为 505 万人,落后于同一时期 NDBCP 计划的 782 万人。如果再加上 EPF 的 363 万人参保人,DCCP 计划的参保人仅为 DBCP 计划的 44%^①。

(2) 个人型 DC 计划

日本的个人型 DC 计划与美国个人退休账户 (Individual Retirement Account, IRA) 类似,主要针对自雇者以及雇主不提供企业年金计划的雇员设立,他们有两种选择,一是加入地方性的或者职业性的国民年金基金,二是参加个人型 DC 计划,二者均由国民年金基金会负责运营,符合条件的人员可自愿加入。然而,个人型 DC 却不允许以下人员加入:所在公司提供 DBCP 但不提供 401(k) 的私营企业雇员;政府雇员^②;3 号基本养老保险参保人(雇员的无工作配偶)以及 60 岁以上人员(有部分例外)。由于存在诸多入门限制,个人 DC 型计划的参保率非常低,截至 2015 年 3 月底,参保总人数只有 21 万人^③。

① 厚生劳动省(2017)。

② 有消息称,自 2017 年 1 月起,日本将为政府雇员等原来的共济年金参保人建立日本 401(k) 账户。

③ 厚生劳动省(2017)。

二、日本企业年金制度存在的问题及面临的挑战

(一)公共年金和 LSSB 计划过于慷慨

根据日本厚生劳动省公布的数据,2014 年日本厚生年金的替代率高达 62.7%,负担沉重。据日本《朝日新闻》报道,2012 年 LSSB 计划的平均待遇高达 37.6 个月的工资水平,较高的待遇水平不仅给雇主造成了沉重的负担,还挤占了企业年金的发展空间。此外,对于雇员而言,既然公共年金和 LSSB 提供的退休金已然十分慷慨,他们要求雇主建立企业年金计划的需求并不迫切。因此,从某种意义上说,日本慷慨的公共年金制度和 LSSB 计划,阻碍了日本现代企业年金制度的发展。

(二)制度的内在缺陷

从 TQPP 和 EPF 的发展过程来看,日本企业年金制度变更较为频繁。究其原因,TQPP 和 EPF 计划本身固有的缺陷为它们的失败埋下了伏笔,也决定了它们在日本企业年金市场的发展过程中如昙花一现。首先,TQPP 的设计并没有考虑雇员在变换工作时的便携性问题,阻碍了劳动力的自由流动,不能适应劳动力市场的新变化。其次,TQPP 制度由日本财务省负责监管,而其他所有企业年金制度均由日本厚生劳动省负责监管,随着日本企业年金市场的不断发展和壮大,不同部门之间的利益冲突逐渐凸显。而这种由于制度设计导致的部门间协调增多,在无形中增加了制度的管理成本,不利于制度的发展。第三,由于 EPF 具备替代 EPI 的功能,给建立 EPF 计划的企业造成了极大负担。在企业经营状况恶化的情况下,替代年金资产很难保障承诺收益率,企业不得不寻找资金填补缺口。这些制度缺陷正是导致 TQPP 和 EPF 不可持续的根本原因。

表 7 2001-2014 财年日本不同种类企业年金参保人数及企业年金参保率

单位:万人,%

财政年度	EPF 参保人数	NDBCP 参保人数	企业型 DCCP 参保人数	TQPP 参保人数	企业年金参 保人数占 EPI 参保人数比率
2001	1087.1	0	8.8	916.7	63.74
2002	1038.6	15	32.5	858.6	60.03
2003	835.1	135	70.8	777.9	56.31
2004	615.2	314	125.5	654.9	52.53
2005	531	384	173.3	568.7	51.30
2006	522.1	430	218.7	506.9	49.91
2007	478.2	506	271.1	443.4	49.14
2008	466.3	570	311	349.4	48.68
2009	456.2	647	340.4	250.1	47.21
2010	446.7	727	371.3	126.1	48.56
2011	436.6	801	421.8	0	48.08
2012	420.3	796	439.4	0	47.69
2013	405	788	464.2	0	46.98
2014	363	782	505	0	45.85

资料来源:厚生劳动省(2001-2015)。

(三)企业年金参保人数占 EPI 参保人数和建立企业年金的企业占比均下降

从表 7 数据可知,2001 年之后日本企业年金参保人数占厚生年金计划的参保人数不断走低,从 2001 年的 63.74% 下降至 2013 年的 46.98%。随着 TQPP 和 EPF 的关闭,虽然合同式 NDBCP 和基金式 NDBCP 计划分别继承了 TQPP 和 EPF 补充年金部分的职能,但是日本建立企业年金的企业占比不断下降,却是不争的事实。

表 8 2008 年与 2013 年提供企业年金的企业占比情况(%)

企业雇员人数	提供企业年金企业占比		只提供 LSSB 企业占比		没有任何企业退休计划的企业占比	
	2008 年	2013 年	2008 年	2013 年	2008 年	2013 年
所有企业	37.50	25.80	46.40	49.70	16.10	24.50
1000 人以上	76.80	72.10	18.40	21.50	4.80	6.40
300-999 人	63.90	61.20	28.30	28.20	7.80	10.60
100-299 人	51.80	36.10	36.20	45.90	12.00	18.00
30-99 人	30.20	18.60	51.50	53.40	18.30	28.00

资料来源:厚生劳动省(2009-2014)。

从表 8 可以看出,与 2008 年相比,2013 年建立企业年金的企业比例由 37.5% 降低至 25.8%,不提供任何企业年金的公司占比从 16.1% 增加至 24.5%。其中,雇员在 300 人以下的中小企业变化尤为明显。2008 年,雇员人数在 30-99 人的小型企业中,拥有企业年金的企业占比为 30.2%,2013 年,这一比例下降为 18.6%。而未建立任何企业补充养老制度的小型企业占比,则从 18.3% 上升至 28%。

随着 TQPP 的终止,中小企业建立企业年金的数量和比率均大幅度降低。2012 年的 EPF 投资丑闻,更使得已经建立 EPF 制度的日本中小企业元气大伤。因此,关闭 TQPP 和 EPF 计划之后,如何建立符合中小企业利益及长远发展规划的企业年金制度,成为鼓励日本中小企业建立企业年金制度的新课题。

(四)制度间转移接续机制依然存在缺陷

EPF 建立后,日本政府于 1967 年建立日本企业年金联合会(Pension Fund Association,简称 PFA),专门负责处理日本 EPF 参保人由于雇佣关系中断或转移时,已经累积的 EPF 资产投资和管理问题。但当时这种转移接续只是单向的,员工从有 EPF 计划的企业退出时,可将 EPF 累积资产转移至 PFA,由其负责转移资产的管理和投资工作,直至员工退休。随着终生雇佣制度被打破,劳动力流动增加,为了适应劳动力市场的新变化,日本于 2004 年 6 月修订企业年金相关法案,扩大了企业年金制度间可转移的范围。改革前,EPF 资产可单向转移至 PFA,DC 型计划之间虽可相互转移,但 DB 型制度之间以及 DB 和 DC 制度之间均不可转移。改革后,自 2005 年起,EPF 制度之间、DB 制度之间以及 DB 和 PFA 之间均可双向转移,此外,DB 和 PFA 制度还可向 DC 制度单向转移。标志着日本企业年金转移接续政策向前迈进了一大步。遗憾的是,DC 制度仍无法向 DB 制度转移,很大程度上制约了 DCCP 制度的发展。

(五)税收及其他优惠措施不到位

从日本企业年金市场的发展历程来看,税收优惠政策扮演了重要角色。尽管 LSSB 制度属于企业内部制度,受企业经营状况影响较大,且不利于劳动力自由流动,但由于该计划享受的税收优惠力度大,至今仍在日本企业年金市场上扮演重要角色。除 LSSB 计划外,曾经在日本企业年金市场的发展过程中发挥过重要作用的 TQPP 和 EPF 计划,也曾享受较为优厚的税优政策。TQPP 下,缴费环节的雇主缴费计入损失且免税,运营环节名义上要征收特别公司税,但实际上由于日本经济长期低迷,日本从未征收过这一税目。EPF 计划因具备部分替代 EPI 的功能,享受了比 TQPP 更大

力度的税收优惠,也广受日本企业尤其是日本大企业的欢迎,在20世纪60-70年代发展极为迅速。根据日本厚生劳动省网站2002年度劳动白皮书的数据,2001年EPF仍占当年EPI参保人数的34.4%,和占EPI参保人数29%的TQPP一起,成为日本企业年金市场最主要的两大制度。此外,作为承接EPF补充年金功能和TQPP功能的NDBCP计划也享受较为优厚的待遇。

然而,日本DCCP计划却没有得到相应的税优支持。尽管也实行EET税收优惠模式,但实际上日本政府并不鼓励这一制度的发展,反倒给它设置了不少障碍。加上日本DCCP制度对雇员缴费和提前支取有非常严格的限制,导致日本多数中小企业缺乏建立DCCP计划的动力。例如,日本规定DCCP计划的雇员缴费不得超过雇主缴费,并对二者缴费总和加以限制。因此,即使企业愿意建立DCCP计划,但对于那些想通过该计划进行退休储蓄的雇员而言,也没有任何吸引力。

三、对中国的启示

我国企业年金制度起源于1991年国务院33号文《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,当时规定企业可根据自身经济情况,自愿建立企业补充养老保险。然而,直到2004年劳动和社会保障部颁布《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》(下文简称两个《试行办法》)之前,各地政策五花八门,发展极不规范。大部分大中型国有企业选择的“自办模式”,并未把企业年金资产和自有资产有效分离。此外,还存在以上海为代表的社保部门自己管理的“经办模式”和以购买商业保险为主的“商保模式”。2004年两个《试行办法》至今也已经十年有余,企业年金市场的发展却十分缓慢。根据人力资源和社会保障部公布的相关数据,截至2015年底,我国城镇职工基本养老保险参保人数达到35361万人,基金累计结余35345亿元。而企业年金方面,我国共有7.55万户企业建立了企业年金,年末企业年金基金累计结存9526亿元,占当年GDP的1.4%。参保职工总人数为2316万人,仅占参加城镇职工基本养老保险人数的6.55%。与日本企业年金市场几十年的发展历史相比,我国尚处在企业年金制度发展的初级阶段。由于覆盖人数相对较少,解决起来要容易得多。我国应吸取日本教训,在制度覆盖人群较小、制度尚不成熟的今天,尽量使各项制度规范起来,避免出现类似日本TQPP和EPF计划,其因制度存在设计缺陷而导致企业年金制度更替频繁的现象。

(一) 积极发展企业年金

多年来,我国公共养老金承担了过多的压力和责任,企业年金市场发展极其缓慢。我国城镇职工基本养老保险法定缴费率为28%,其中,企业缴费20%,如果加上其他几个险种,企业仅社会保险的缴费负担就高达40%以上,导致企业负担沉重,多数企业无力构建企业年金制度。事实上,我国企业年金制度在建立之初采纳“小补充”的方式有历史渊源。与日本EPF作为弥补EPI不足的权益之计类似,我国公共养老金制度的“统账结合”制度在设计初期,也曾是向多支柱模式过渡的“权宜之计”(宋晓梧,1998)。当时由于部门间意见的不统一,我国政府决定暂时把承担社会共济功能的社会统筹部分与承担自我积累和激励功能的个人账户部分放在一个支柱的框架下。经过20余年的实践证明,这种做法给实际管理工作造成了极大困扰,也是导致我国个人账户空账的根本原因。

近年来,我国政府已经意识到我国养老保险名义缴费率过高的问题,并着手进行降费改革。在此政策背景下,应吸取日本EPF失败的教训,清晰界定各个支柱的界限,促进养老保险各支柱的良性发展。拆分养老保险“统账结合”制度中承担共济互助功能的社会统筹和承担自我积累功能的个人账户,并逐步把拆分出来的积累功能与企业年金合并。并积极配合税收优惠等手段,鼓励有条件的企业建立企业年金制度,减轻公共养老金承担的压力,构建“多层次”养老保险体系。

(二) 鼓励中小企业建立企业年金

由于中小企业员工较少,缺乏企业年金方面的专业人才,同时也很难独自解决年金计划流程复

杂、管理费率高昂等现实问题。目前我国企业年金制度主要针对单一计划做出了相关政策安排,并没有专门针对集合计划的针对性政策,导致集合计划发展十分滞后。此外,企业年金市场上受托人地位虚化现象严重,影响了受托人在建立集合年金计划过程中应该发挥的作用,也影响了受托人设计符合中小企业要求的集合年金计划的积极性。直到2011年人社部发[2011]58号文《关于企业年金集合计划时点有关问题的通知》,才在制度上为法人受托机构设立集合年金计划提供了保障,但是由于缺少针对中小企业的特别优惠政策,并未真正起到实质性作用。截至2015年底,我国企业年金建立计划数总计1447个,其中,集合计划仅有55个,占比仅为3.8%^①。

日本为鼓励中小企业建立企业年金制度,早在1959年就建立了中小企业“工人退休津贴共济基金”,后来又建立了适用于中小企业的TQPP和多雇主EPF计划,在鼓励日本中小企业建立企业年金方面曾经发挥过重要作用。但后来由于日本AIJ金融丑闻的出现给日本多雇主集合EPF计划造成了毁灭性灾难,不仅极大地损耗了公众对企业年金计划的信任度,更成为日本政府宣布关闭EPF计划的导火索。因此,我国应吸取日本的经验和教训。一方面,为中小企业建立集合年金计划提供多种选择,简化手续;另一方面,要严格做好年金基金的监督和管理,促进中小企业年金市场健康、有序的发展。

(三)规范企业年金转移接续制度

我国《企业年金试行办法》第十三条规定,“职工变动工作单位时,企业年金个人账户资金可以随同转移。职工升学、参军、失业期间或新就业单位没有实行企业年金制度的,其企业年金个人账户可由原管理机构继续管理”。《企业年金基金管理办法》中也规定“受益人工作单位发生变化,新工作单位已经建立企业年金计划的,其企业年金个人账户权益应当转入新工作单位的企业年金计划管理。新工作单位没有建立企业年金计划的,其企业年金个人账户权益可以在原法人受托机构发起的集合计划设置的保留账户统一管理;原受托人是企业年金理事会的,由企业与企业职工协商选择法人受托机构管理”。

在实践中,由于缺乏具体实施细则的相关规定,存在不少问题。自2004年以来,随着两个《试行办法》的出台,企业年金的发展逐步规范。尤其在“上海社保案”之后,2007年原劳动保障部下发了做好原有企业年金移交工作的意见。2007年底,“经办模式”下的原有企业年金基本完成移交。2008年6月30日之前,原有“自办模式”企业年金也完成了存量移交工作。然而,由于旧制度在很多方面不规范,导致移交过程出现不少遗留问题。例如,在认定单位缴费多大比率属于个人权益时,多依据不同单位自己的企业年金制度规则,对参保人极为不利。尤其是那些在20世纪90年代企业补充养老保险时期“自办模式”下的国有企业参保人,对于个人账户已经累积权益的认定,存在一定困难。另外,由于人社部门没有成文规定,在实际操作过程中,不少单位缺乏企业年金方面专业人才,参保人对于自己应得权益也缺乏足够了解,导致转移过程问题百出。另外,根据《机关事业单位职业年金办法》规定,我国从2014年10月1日起实施机关事业单位工作人员职业年金制度,这就要求及早制定并落实企业年金和职业年金之间的转换,保证参保人的权益不受损失,同时破除劳动力流动的障碍。

总体来看,因为我国企业年金市场份额较小,目前这一问题并不突出。但随着企业年金制度的发展壮大,转移接续问题必然成为影响劳动力流动的一个重要因素。我国应该未雨绸缪,尽快对企业年金转移接续工作建立规范化制度安排,出台相关法律法规及配套措施,最大程度地保护参保人权益,适应新的劳动力市场的发展形势。在具体措施上,可以效仿日本的做法,区分不同企业年金计划参保人年金资产的转移接续方法,并出台相关法律,规范参保人转移接续各个操作环节的做

^① 数据来源于人力资源和社会保障部基金监督司(2016),百分比数据为作者计算所得。

法,减少人为因素的干扰。针对新单位不提供企业年金的情况,应委托统一的专门机构对参保人已累积年金资产进行管理和投资,免去参保人的后顾之忧。

(四)尽快完善税收优惠政策并引入“自动加入”机制

从日本企业年金市场的发展历程可以发现,只要有足够的税收优惠政策激励,企业年金制度发展便十分迅速。相反,税优政策不足是导致日本 DCCP 计划发展缓慢的主要原因。我国企业年金市场发展缓慢、规模较小的一个主要原因也是税收优惠政策不到位。2013 年“103 号文”的出台,成为我国企业年金市场发展历史上具有里程碑意义的事件,但相关配套政策缺位却导致“103 号文”在实践中仍遭遇不少问题。我国应借此契机,加快制定相关配套改革措施,鼓励更多的企业,尤其是中小企业建立企业年金制度,促进我国企业年金市场健康、有序地发展。

同时,近年来日本企业年金计划覆盖率甚至出现下降趋势,远不如欧美等发达国家发展迅速,一个重要原因是缺乏“自动加入”机制。不少学者指出,明确税优政策并引入“自动加入”机制,是发达国家企业年金参与率高的主要原因。我国在明确税收优惠实施细则和增强可操作性的前提下,应该考虑引入“自动加入”机制,扩大企业年金覆盖面。尤其在机关事业单位养老保险制度改革背景下,我们已为机关事业单位职工建立了强制性职业年金。因此,通过建立企业年金“自动加入”机制,可避免将来再次出现有关公平的争论,为我国机关事业单位养老保险和城镇职工养老保险制度实现真正的“并轨”减小难度(郭鹏,2017)。

(五)建立个人型 DC 制度

日本自 2001 年建立 DC 企业年金,同时为无雇主和无企业年金个体建立了个人型企业年金制度。日本自雇者和无任何企业年金计划的雇员可选择加入两种年金计划:一是地方性的或者职业性的国民年金基金,二是个人型 DC 计划,均由国民年金基金会负责运营。我国目前在制度上缺少相应的安排,企业可自愿为雇员建立企业年金计划,国家强制规定为机关和事业单位工作人员建立职业年金制度,却唯独缺少针对无雇主个体工商户、居民和雇主不提供企业年金的雇员的计划,我国也应该为他们建立类似的年金制度,并配合相应的税收优惠措施,鼓励他们通过多种渠道规避老龄风险,减轻公共养老金制度的负担,减少居民和职工之间的制度不平等,缓解社会矛盾。

参考文献

- 郭鹏(2017):《日本共济年金与厚生年金的“并轨”及对中国的启示》,《甘肃社会科学》,第3期。
- 厚生劳动省(2001-2017):《平成13-28年版厚生劳动白皮书》。
- 人力资源和社会保障部基金监督司(2016):《2015年度全国企业年金基金业务数据摘要》。
- 宋晓梧(1998):《中国社会保障制度建设20年》,中州古籍出版社。
- Clark, R. and O. Mitchell (2002): “Strengthening Employment-based Pensions in Japan”, NBER Working Paper No. 8891.
- Kawaguchi, T. (2015): “2016 Expected Reform of Japanese DC Code and Its Implications for the Future DC Prevalence in Japan as Contrasted to US 401k”, PBSS.
- KPMG Tax Corporation (2015): Taxation in Japan 2015.
- Lequiller, F. (2005): “Japan: Impact on Net lending Borrowing of Pension”, Returns, OECD.
- Ono, M. (2013): “AIJ Scandal and the Future of Occupational Pensions in Japan”, Presentation at AFIR/ERM, PBSS, LIFE Colloquium, June 24-26.
- Rajnes, D. (2007): “The Evolution of Japanese Employer-Sponsored Retirement Plans”, *Social Security Bulletin*, 67, 89-104.
- Sakamoto, J. (2009): “The Current Situation of Retirement Income Provisions in Japan: Social Security Pension Schemes and Corporate Pension Plans”, *Asian Social Work and Policy Review*, 3, 122-141.

(责任编辑:周莉萍)