

清华大学公共管理教学参考系列
Public Management Teaching Series
Tsinghua University, China

政策与法律研究丛书
Policy and Law Research Series
丛书主编 杨燕绥

Occupational Pension Legislation
Theory and Practice

100 Articles on Occupational Pension Legislation

职业养老金实务与立法

——职业养老金立法百题讨论
《企业年金理论与实务》续版

杨燕绥 李学芳 编著

 中国劳动社会保障出版社

政策与法律研究丛书
Policy and Law Research Series
丛书主编/杨燕绥

清华大学公共管理教学参考系列
Public Management Teaching Series
Tsinghua University, China

职业养老金实务与立法

Occupational Pension Legislation Theory and Practice

——职业养老金立法百题讨论
《企业年金理论与实务》续版

100 Articles on Occupational Pension Legislation

杨燕绥 李学芳 编著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

职业养老金实务与立法：职业养老金立法百题讨论/杨燕绥，李学芳编著.
-北京：中国劳动社会保障出版社，2009
ISBN 978-7-5045-7899-0

I. 职… II. ①杨…②李… III. ①退休金-劳动制度-研究②养老保险-立法-研究 IV. F241.34 D912.28

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 109217 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

出 版 人：张梦欣

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销
787 毫米×960 毫米 16 开本 18 印张 2 彩插页 314 千字
2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

定价：38.00 元

读者服务部电话：010-64929211

发行部电话：010-64927085

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话：010-64954652

致 谢

本书编写成员有清华养老金工作室的李学芳、李海明、王巍、刘广君、姜岩、王梅；以及课题组专家耿红、高松凡、刘长江、陈永庆、祝献忠、熊登峰、陈梅、陈凌、黄黎、鹿峰、修欣欣、杨梅、何焕荣、胡继晔、徐贞颖等。

本课题前期研究得到招商银行、中国银行、中国人寿保险、民生银行、嘉实基金的资助，以及上述机构企业年金管理部门的参与；本课题研究还得到政府主管部门和相关部门专家的关注和指导；在此一并表示衷心的感谢。

职业养老金课题组



清华养老金工作室

2009年5月1日，于北京

序 言

职业养老金是职业人的养老金，包括社会养老保险计划和职业养老金计划，后者包括企业年金、教师年金、公务员年金等。职业养老金是养老金需求加大、财政预算约束、企业社会责任和人才约束、公司治理、发展资本市场和国家竞争力的产物，这是研究职业养老金的理论基础。如今，政府承担养老保障责任和国家渡过老龄危机均需要构建养老金安全运营机制，打造养老金计划安全运营的风控链、价值链和文化链。

相对国民年金而言，职业养老金属于第二支柱。国民为大，让国民拥有养老金更是国家义务和政府责任。中国先有劳动保险和城镇企业职工社会保险，并称其为基本养老保险和第一支柱，那时国家穷，只能先保障打工纳税者。相对于 13 亿人口而言，2 亿多城镇职工养老保险不能称其为中国人的基本养老金。为实现人人老有所养的目标，中国需要实现社会统筹国民化（拥有最低养老金是国民权利），消灭老年贫困；个人账户全民化（择时酌情储蓄养老金是国民责任），实现平滑消费；这是养老金制度的最佳组合，前者体现政府的直接责任，后者体现政府的间接责任。中国具有雄厚的民间储蓄基础，但缺乏养老储蓄制度安排。职业养老金是养老储蓄和个人账户管理的主要制度之一，因此成为本书讨论的主要问题。

为此，清华养老金工作室在 2000 年发起“中国企业年金之路”系列论坛，在 2008 年转向“账户积累型养老金制度安排”系列研究，并聚集一批学术、业内和政府的专业人士，总结中国企业年金的经验和教训，针对中国职业养老金问题进行战略性、框架性、理论性、技术性和实务性研究，并从立法视角和

文化特征描述覆盖企业年金、事业单位年金、公务员年金等各类职业群体的职业养老金制度建设的方方面面。向社会奉献的首期成果被归纳为 100 个立法问题，为中国职业养老金顺利发展打造对话和研究的平台，避免职业养老金的发展遇到太多的人为障碍，减少其立法成本，在有限的时间内推开和完善中国职业养老金，以及养老金市场建设，早日完成中国养老金制度安排和体系建设，为实现人人老有所养的小康社会建设目标奠定基础。

杨燕绥 李学芳

2009 年 5 月 1 日于北京

目 录

第一章 职业养老金的基本原理	(1)
1. 何谓职业养老金	(1)
2. 职业养老金的类型和趋势	(4)
3. 养老金信托的理论和实务	(9)
4. 职业养老金的治理问题	(12)
第二章 职业养老金立法总则	(22)
1. 职业养老金立法宗旨和调整对象	(22)
2. 职业养老金的内部治理	(25)
3. 职业养老金的会计准则	(28)
4. 职业养老金的积极税收政策	(31)
5. 职业养老金的外部治理	(35)
6. 职业养老金市场准入	(41)
7. 职业养老金的管理与监督	(42)
第三章 职业养老金方案	(48)
8. 何谓职业养老金方案	(48)
9. 职业养老金计划的举办条件	(50)
10. 计划成员和覆盖范围	(51)
11. 职业养老金方案的内容	(54)
12. 筹资主体和计划费用	(55)
13. 用人单位缴费及相关政策	(56)
14. 用人单位缴费的归属规则	(64)
15. 计划成员缴费及相关政策	(65)
16. 账户管理和产权保护	(66)

17. 职业养老基金管理	(68)
18. 职业养老金的计发	(69)
19. 领取职业养老金的条件	(72)
20. 组织管理和监督	(72)
21. 中止缴费的条件	(74)
22. 信息披露规则	(74)
23. 职业养老金方案的报备	(75)
第四章 职业养老金计划	(81)
24. 何谓职业养老金计划	(81)
25. 职业养老金计划的主要内容	(83)
26. 职业养老金的计划种类	(84)
27. 职业养老金计划的内部治理	(87)
28. 职业养老金计划的外部治理	(88)
29. 职业养老金计划的成立	(90)
30. 职业养老金计划的变更和中止	(91)
31. 职业养老金计划的终止和财产处理	(92)
第五章 职业养老金理事会	(95)
32. 何谓职业养老金理事会	(95)
33. 职业养老金理事会的设立条件	(98)
34. 理事来源和资质要求	(100)
35. 理事的义务、法律责任和议事规则	(101)
36. 职业养老金理事会的成立	(104)
37. 职业养老金理事会的职责	(105)
38. 职业养老金理事会的终止	(105)
第六章 法人受托人	(112)
39. 何谓职业养老金法人受托人	(112)
40. 养老金受托管理的基本原则	(115)
41. 法人受托人资质和认定	(117)
42. 受托人选择功能管理人的职责	(123)
43. 制定职业养老基金投资策略	(126)

44. 进行养老基金战略资产配置	(129)
45. 编制职业养老基金管理和财务报告	(131)
46. 根据合同对职业养老基金管理进行监督	(132)
47. 管理缴费和支付养老金	(134)
48. 信息披露和报告义务	(136)
49. 保留职业养老金计划的有关记录	(137)
50. 受托人的责任及赔偿	(137)
51. 法人受托人报酬和管理费制	(141)
52. 对受托人的禁止性法律规范	(145)
53. 职业养老金计划信托关系的终止和续接	(146)
54. 职业养老金计划受托人的自律机制	(147)
第七章 职业养老金合同	(161)
55. 何谓职业养老金合同	(161)
56. 职业养老金合同的订立原则	(162)
57. 职业养老金合同的订立程序	(163)
58. 职业养老金合同的主要内容	(164)
59. 无效的职业养老金合同	(165)
60. 职业养老金合同变更、解除和终止	(165)
61. 职业养老金合同备案	(166)
第八章 职业养老金账户管理	(167)
62. 何谓职业养老金计划的账户管理人	(167)
63. 职业养老金计划的信息管理	(170)
64. 账户管理人的法定条件	(171)
65. 账户管理人的法定职责	(176)
66. 账户管理人的费用	(177)
67. 账户管理人责任的终止和续接	(178)
第九章 职业养老金财产托管	(181)
68. 何谓职业养老金计划的财产托管人	(181)
69. 财产托管人的法定条件	(182)
70. 财产托管人的账户管理职责	(189)

71. 托管人的财产管理和财务报告职责	(193)
72. 风险准备金管理	(197)
73. 托管人的管理费	(198)
74. 托管人的禁止行为	(199)
75. 托管的终止和续接	(200)
第十章 职业养老金投资管理	(202)
76. 何谓职业养老金计划的投资管理人	(202)
77. 投资管理人的资格条件	(202)
78. 投资管理人的职责	(205)
79. 职业养老基金投资政策	(207)
80. 管理费和风险准备金	(211)
81. 投资管理人的禁止行为	(214)
82. 投资管理职责的终止和续接	(214)
第十一章 职业养老金信息披露	(227)
83. 何谓职业养老金信息披露	(227)
84. 职业养老金信息披露的方式	(228)
85. 受托人和功能管理人的信息披露责任	(231)
86. 受托人提交的报告	(232)
87. 账户管理人提交的报告	(232)
88. 托管人报告提交	(233)
89. 投资管理人报告提交	(233)
第十二章 职业养老金的中介服务	(240)
90. 何谓职业养老金中介服务	(240)
91. 职业养老金中介服务准则	(241)
第十三章 职业养老金监督管理	(243)
92. 何谓职业养老金监督管理	(243)
93. 职业养老金的管理部门和监督管理机构	(243)
94. 职业养老金的监督事项	(247)
95. 职业养老金监督管理程序	(249)
96. 受益人的知情权和监督权	(251)

第十四章 法律责任	(252)
97. 何谓受托人的法律责任	(252)
98. 受托人的连带法律责任	(254)
第十五章 职业养老金争议解决	(266)
99. 职业养老金争议定义和类型	(266)
100. 职业养老金争议的处理机构和机制	(268)
关键词索引	(271)
参考文献	(273)

第一章 职业养老金的基本原理

职业养老金是养老金需求加大、财政预算约束、社会责任和人才约束、公司治理、资本市场发展和国家金融竞争力的产物，这是研究职业养老金的理论基础；政府支付养老金的责任需要与构建养老金安全运营机制相结合，打造养老金计划安全运营的风控链、价值链和文化链，是研究职业养老金问题的目标。

1. 何谓职业养老金

职业养老金，顾名思义即指职业人的各类养老金，包括社会养老保险和职业养老金计划。职业（occupation）是属概念，公务员、教师、医生、企业职工、个体经营户和农业劳动者都是职业类型，即职业概念下的种概念。职业养老金覆盖公务员养老金、教师养老金、企业养老金等，如果将上述任何一个种概念下的养老金与职业养老金并列，都会出现种概念和属概念的逻辑混淆。从制度安排角度来看，职业养老金有广义与狭义之分。

1.1 广义职业养老金

广义职业养老金泛指与职业人相关的各类养老金计划。其主要特征是：（1）职业人是从事某种职业，以劳动收入和经营收入为生的人，包括雇员和自雇人。其中雇员包括政府雇员（公务员、合同制机关职工）、公共部门雇员、企业雇员，自雇人包括城市个体经营户和农业个体经营户，还有自由职业者。（2）履行缴费义务是参加职业养老金计划和退休后领取养老金的条件。（3）养老金待遇与个人收入和缴费记录关联。（4）管理模式以个人账户为主，也有少数单位集体账户。（5）早期以待遇确定型（Define Benefit, DB）计划为主，即养老金支付计划；现代以缴费确定型（Define Contribution, DC）计划为主，即养老储蓄计划；同时发展混合型（hybrid）计划。（6）以年金方式领取养老金（法律允许一次提款的情况除外），包括生存年金和定期年金；年金支付包括个人享用型和家庭供养型。综上所述，职业人的养老金包括多种类型：

收入关联型国民年金、缴费关联型社会养老保险、雇主养老金、雇员个人账户养老金等。

1.2 狭义职业养老金

狭义职业养老金仅指基于劳动关系建立的、由用人单位发起的养老金计划，即雇主养老金计划。雇主是职业养老金计划的发起人，包括由用人单位举办的单雇主计划，由不同用人单位联合举办的多雇主计划，由同行业用人单位联合举办的行业计划。行业计划可能是由国家统一立法，各行业制定指导规则并联合经办（基金），由用人单位举办。本书讨论内容主要涉及狭义职业养老金。

狭义职业养老金计划具有 200 年以上发展历史，分早期阶段和现代阶段。

早期阶段，职业养老金计划主要反映雇主动机，其主要类型是雇主管理的待遇确定型计划，此类计划由雇主单方筹集资金、管理基金和按照预先承诺支付养老金，没有个人账户和受托人制度，也没有税收优惠政策，退休之前离开雇主的人几乎不能得到任何养老金，雇主养老金等于雇员的养老储蓄。

现代阶段，20 世纪 70 年代以后，职业养老金的积极意义和局限性均日益凸显，美国在 1974 年颁布实施了《雇员退休收入保障法》（*Employee Retirement Income Security Act*, ERISA, 以下简称《保障法》），职业养老金计划进入规范发展阶段，反映了政府、雇主和雇员的利益，在覆盖范围、公平缴费、治理结构、规范经营、基本监督管理等方面做到有法可依。雇主们在面临人口老龄化和资本市场竞争与波动日益加剧的环境下，纷纷离开 DB 型计划，普遍为计划成员建立了个人账户，仅承诺当期缴费（DC），而不再承诺将来的养老金支付；与此同时，雇主们鼓励计划成员（员工）参与缴费和计划管理。

如今，商业机构介入职业养老金领域成为受托人和托管人，发展出了一批类似美国加州公务员养老基金的强大实体基金；并且还开发出集合的、标准化的养老金产品，使职业养老金计划从单纯养老储蓄，进入可以提供职业养老年金的程度，甚至开展了终生养老理财规划服务。同时，政府越来越多地介入养老金市场，依法要求职业养老金计划建立治理结构，并依法建立了受托人资格准入、信息披露和法律责任等制度。

职业养老金计划管理的治理结构日益清晰，用人单位内部的委托人和受托人制度正在完善。养老基金运营的治理结构和治理机制日益完善，委托人、受托人以及功能管理人的责任制和监督管理制度日趋健全。政府主导的养老金市场化安全运营机制在 OECD 国家取得成功，经验越来越丰富；在拉美国家乃至亚洲国家开始推行，并正在进入中国。2008 年的金融海啸进一步唤醒人们

关注养老基金风险，完善适度监管制度。

1.3 全球养老金制度的发展趋势及职业养老金的定位

保障人人享有养老金是国家义务和政府责任。面对人口老龄化，全球养老金制度改革出现如下三个趋势和两个安排。

1.3.1 国民年金低保化

国民年金即指基于“广覆盖、低水平”的基本原则，由政府向全体国民提供的，用于保障国民老年基本生活需要的养老金。OECD 国家的国民年金支付水平被控制在社会平均工资或个人终生收入（或某个阶段）的 30%~40%，国民年金几乎成为老年人的最低生活保障。此外，也有部分国家放弃了国民年金计划。例如，智利在 1980 年放弃了社会保险，澳大利亚在 1991 年放弃了国民年金，英国鼓励雇主和雇员退出收入关联型社会养老保险计划（contract out），发展雇主年金计划和个人账户养老金计划。

1.3.2 职业养老金市场化

职业养老金，主要指由用人单位发起的养老金计划提供的养老金，是职业人的主要养老金。这类计划可能得到减免所得税的优惠待遇，但不可能得到财政担保，面对人口老龄化的挑战，从传统的待遇确定型计划转向了缴费确定型计划，雇主为所有计划成员建立个人养老储蓄账户，养老基金开始进入资本市场。同时，政府规定了职业养老基金投资运作的治理结构，以确保养老基金安全性，维护受益人的利益。职业养老金占职业人养老金收入的比重在加大（见表 1—1）^①。

表 1—1 部分国家职业人公共养老金和职业养老金占养老金比重 %

国家	公共养老金	职业养老金（自愿）
加拿大	43.9	39
德国	39.9	57
爱尔兰	32.5	50
日本	34.4	20
美国	30.8	43
英国	41.2	47

职业养老金市场化后，一方面，养老基金进入资本市场，员工个人承担养老金运营风险，对养老基金安全投资和稳健收益提出了更高要求；另一方面，

^① 资料来源：《养老金概述》，OECD，2007 年。

养老基金规模巨大，且追求长期绩效，因此其对资本市场的影响也变得日益深远。为此，OECD 国家制定了《企业年金治理准则》（2002 年部长会议达成一致意见）：“执行公司治理和财务治理的最好实践，需要一系列恰当组合的激励机制，在政府管制和自我管理方面保持平衡。（他们）试图通过增强透明性和可行性来改善治理行为，从而增强投资者信心，提高金融市场的稳定性和适应性。”

1.3.3 个人养老储蓄制度化

个人养老储蓄，即指以提供养老金为目标而锁定的储蓄。未锁定账户的银行存款和保险产品均不能称为制度化的养老储蓄。

储蓄本是自愿行为，如今越来越多国家强制个人进行养老储蓄，并附带政府支付最低养老金的担保责任，以及税收优惠政策和依法托管要求，多种个人养老金账户应运而生，如新加坡公积金个人养老金账户、澳大利亚超级年金个人账户、美国 401（k）个人养老金账户、英国养老金个人账户系统等。

在网络技术支持下，实名制个人账户具有无限适应性，方便人们择时酌情进行养老储蓄，满足人们身份转变和异地迁徙的需要，呈现出很强的优越性。社会养老保险和职业养老金下的个人账户均成为个人储蓄养老金的工具。此外，也有名义个人账户，即将个人养老储蓄视为权益记录，用个人储蓄值换取权益分值，再兑现养老金。

综上所述，各国均在强化最低养老金和个人养老金账户两个制度安排，前者强调政府责任，后者引入了个人责任和市场机制。中国目前实行“统账结合”的养老金制度，即旨在强化上述责任和功能；因统筹资金短缺，使用了个人账户资金；因法制程度和法治能力缺失，试图走名义账户道路，又无法厘清其责、权、利；最终导致养老金制度改革近 20 年，还处于未定型状态。

2. 职业养老金的类型和趋势

职业养老金在各国的发展历史不尽相同，在美国具有 200 多年历史。成功进入世界百强的企业纷纷拥有待遇确定型职业养老金计划，这个计划缓解了劳资矛盾和支持了企业发展；但 20 世纪 70 年代以后，这些企业的养老金计划面临着从“婴儿潮”到“白色浪潮”的考验。可见，职业养老金计划对劳资关系、养老保障体系和资本市场的影响十分明显。

2.1 全球职业养老金的类型

职业养老金在多支柱养老金体系中的地位凸显，其财产规模和对国家宏观

经济及其金融政策的影响也越来越大，在很多国家已经超过 GDP 的 100%，美国在 1995 年即接近 GDP 的 500%。职业养老金在各国养老金制度体系中居于不同位置，包括位于第二支柱的补充养老金和位于第一支柱的基本养老金，也包括强制性计划和自愿性计划。

2.1.1 职业养老金计划的财务类型

包括预先确定养老金支付水平的待遇确定型计划和预先确定缴费水平的缴费确定型计划，这是养老金的两个类型和两个时代。

DB 计划有预先承诺的养老金支付水平，计划发起人（包括政府和雇主）或设计者（各类理财规划和咨询服务）需要为自己的承诺承担一定责任，甚至提供担保，因而需要付出较多努力和承担较大风险，如建立储备基金、相关数据指标，并使用精算工具等。

DC 计划只有缴费承诺，没有养老金支付承诺。其主要特征是：

（1）建立个人养老储蓄账户；

（2）养老金支付水平以计划成员账户积累总额为基础，与缴费、管理费和投资收益关联；

（3）计划成员获得时间价值并承担投资风险，所以此类计划对资金市场化运营和取得高回报的偏好十分明显，并且对税优政策和监督管理法治环境具有较强的依赖性。DC 计划类型多样，包括现金购买退休计划（money purchase pension plan）、现金结算退休计划（cash balance pension plan）、利润分享退休计划（profit-sharing plan）以及员工持股计划（employee stock ownership plans, ESOP）等。DC 计划的养老金支付方式通常包括一次性支付、可变年金、混合支付等。

雇主选择缴费确定计划的有利因素包括：

（1）雇主的成本固定可预测，通常是员工工资额的一定百分比或固定数额，可以降低管理费用，如昂贵的精算费用；

（2）由于必须建立个人账户，员工介入计划管理的机会较多，有可能更好地满足员工需求，同时，一些新型筹资方法（如利润分享计划）与企业经营效益相关联，对员工具有更大的激励作用；

（3）由于养老基金需要进入投资领域甚至资本市场，所以政府必须加速法治环境建设，如养老金管理公司及其治理结构的改善，养老基金市场运营的监督管理规则等；

（4）缴费确定支付计划弹性更大，甚至可以为建立计划时间长且年轻的员工设计贷款（如教育投资）或抵押（购房投资）计划，这虽然暂时违背退休计划的初衷，也可能产生一些税收上的问题，但既方便了员工，也可以减少基金

贬值的压力，是激励员工的有效手段。

如今，人类进入了 DB 和 DC 的混合时代，养老金计划兼具 DB 与 DC 双重特征，而不是单纯的 DB 或者 DC。一些用人单位为其接近退休的老员工即“中人”提供过渡性养老金，即待遇确定的 DB 型养老金。中国国家基本养老保险计划，在储蓄阶段设立了个人账户，具有 DC 计划特征，但待遇支付由政府核定支付额后确保支付生存年金，显然已经转化为待遇确定的 DB 计划。

自 20 世纪 70 年代末期以来，职业养老金计划从待遇确定计划向缴费确定计划转型（见图 1—1），以避免雇主的支付风险。计划运营成本和基金风险基本上由员工个人承担，控制代理人风险和保障受益人利益成为职业养老金面临的挑战。

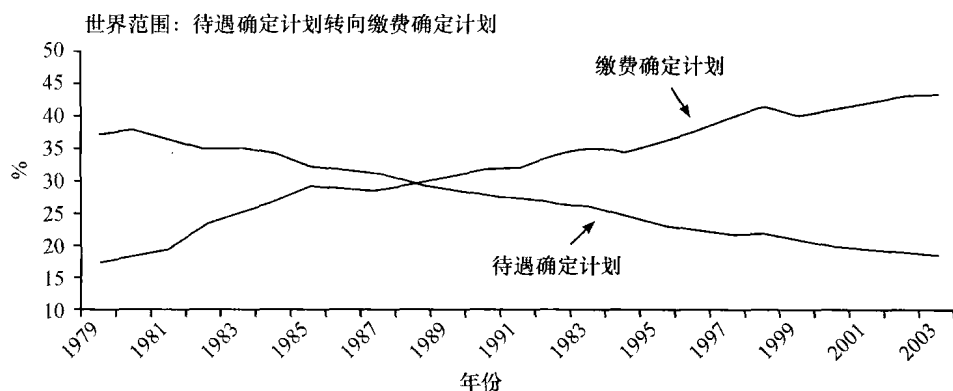


图 1—1 待遇确定计划向缴费确定计划转型的发展趋势

2.1.2 职业养老金计划的治理类型

各国职业养老金的治理结构和治理机制不同，根据职业养老金计划的法人资格和养老基金的产权所属，分为法人型职业养老金计划、基金会型职业养老金计划、信托型职业养老金计划和契约型职业养老金计划。养老基金指由养老金计划缴费和投资收益构成的组合资产。不同类型职业养老金计划具有不同的法律特征（见表 1—2）。

表 1—2 不同类型职业养老金计划的法律特征

	拥有产权	不拥有产权
法人实体	法人型	基金会型
非法人实体	契约型	信托型

法人型职业养老金计划（corporate form），养老金计划是具有法人资格和