

企业年金监管的国际经验及其启示

华金辉

(厦门大学 金融系 福建 厦门 361005)

摘要 随着企业年金在我国的迅速发展,如何加强监管,充分发挥企业年金对国家基本养老保险的补充作用成为一个重要课题。本文主要选取从经济与合作组织(OECD)制定的相关规定,以及美国、英国和日本的监管制度作为考察对象,从中发现一些规律性的东西,并结合我国企业年金监管的实际情况,探讨完善我国企业年金监管机制的对策。

关键词 企业年金 私人养老金 监管

中图分类号 F830

文献标识码 A

文章编号 :1003-9031(2005)08-0040-04

企业年金是社会保障体系的重要组成部分,是实施养老保障“三支柱”战略的重大制度安排。企业年金的发展涉及到银行、保险、证券、基金、信托公司等金融机构,也影响到一个国家的货币市场、资本市场。因此,怎样建立起适合企业年金特点的管理模式和提高政府的监管水平是企业年金发展过程中必须面对的重要课题。本文就此问题展开论述。

一、企业年金监管的理论基础

监管与放松监管是在市场经济发展过程中,政府干预和调控经济、社会发展的一种必然现象,它与经济发展阶段有着密切的联系。20世纪30年代发生的经济大危机,让人们尝到了放任经济的苦头,关于政府监管的公共利益理论由此诞生。到了20世纪的70-80年代出现的通货膨胀、财政赤字膨胀等问题,放松和取消监管的呼声高涨,随之而来的就是公共选择理论的诞生。从公共利益理论到公共选择理论的演变,奠定了政府监管的理论基础。^[1]

1. 公共利益理论。该理论认为,由于存在外部性、信息不对称、报酬递减等因素,市场会发生失灵,因此要由

政府来进行监管以弥补市场的缺陷。企业年金计划管理过程中也需要通过政府来弥补市场失灵的缺陷。在一个缺乏管制的环境中,企业基金很可能会被实施计划的雇主用以作为控制雇员的一种手段。比如,雇主可以通过控制企业年金计划的账户转移权,限制雇员转换工作;计划受托人可能会不受限制地使用企业年金基金,计划受托人或基金管理人利用对企业年金基金管理信息资源的占有,实施不利于计划参与者和收益人的关联交易为第三者牟利,等等。这些都是由于雇主和计划受托人处于垄断地位而产生的一种市场失灵现象。而仅仅靠雇员自身的努力并不足以消除这种由于雇主或计划受托人的垄断地位而产生的市场失灵,政府监管成为必要。

2. 公共选择理论。公共选择理论运用新古典主义经济学的分析方法研究政治问题,在批判公共利益理论的基础上,对政府干预的范围、过程和结果有了新的认识。该理论认为,在民主政治的公共决策中,决策机制并不能够使政府通过权力保护绝大部分公众的利益,而只是维护了“中位选民”的利益,政府决策的优劣主要取决于约束决策过程的规则的合理性,规则决定结果。企业年金基金运营是纯粹的经济行为,政府应该以第三者即“裁判员”的身份出现,而将企业年金基金运营的权利交给具有独立的外部管理服务主体。政府的作用在于制定企业年金相关管理规定,依法实施监管。这将有利于促

收稿日期 2005-05-08

作者简介:华金辉(1980-),男,厦门大学经济学院金融系硕士研究生。

进企业年金制度实现最优化运行。

二、主要发达国家企业年金监管制度的经验

养老金的监管体系与一个国家的法律传统和文化传统、经济体制和金融体制、养老金体制和类型等因素有关。由于这些因素的差异可能导致养老金体制的巨大差别,比如以普通法为渊源的英美法体系和大陆法体系的国家,其养老金体制和监管机制的差别非常大,本文主要选取从经济与合作组织(OECD)制定的相关规定,以及美国、英国和日本的监管制度作为考察对象,从企业年金运作的特点、运行的环节出发和比较,从中发现一些规律性的东西,为我国企业年金的发展提供借鉴。

1.经济与合作发展组织(OECD)制定的私人职业养老金计划所遵循的原则。OECD主要是从政府的职能体系和监管的机制方面做了规定,为各国私人职业养老金的监管提供了基本的思路。首届养老金管理者和监管者国际网络会议通过了15项有关私人养老金的原则,其中第5项原则规定:应该就养老金计划中引入一套职能体系,它包括完善的法律、会计、技术、财务和管理标准,这些标准可以单独或同时采用。但这项措施不应给行政增加过多的负担。第8项原则规定:应该建立起对养老金和养老金计划进行有效监管的机制,重点是对管理人员进行法律、经济以及保险等方面的审查和监督。应该把合格人员充实到管理监管机构中去以进行现场和非现场检查,尤其在基金计划容易出差错的地方。管理监管机构对私人计划享有充分的管理权和监督权。

2.美国企业年金的监管机制。美国的企业年金又叫雇主赞助退休收入计划或私营养老金计划,是美国社会中的一个重要体系。从监管的模式看,具有分散管理的特征,即州政府和联邦政府分别对不同层次的退休金计划进行监管。在美国,主要有三大组织机构来负责处理退休金的监管:一是国内税署(Internal Revenue Service),主要职责是保护政府利益,确保税收收入不流失;二是劳动部(Department of Labor),主要职责是保护计划参与者的利益;三是退休金和收益保证公司(PBGC),主要职责是当发生退休金不能支付保证收益事件的时候补偿计划与参与者的利益。从私营退休金的类型看,包括定义给付计划(Defined Benefit Plan,简称DB计划)和定义捐纳金计划(Defined Contribution Plan,简称DC计划)两类。DB计划需要向PBGC投保,有4400万美国人的退休金都受到PBGC的保护,该机构吸收雇主缴纳的保费,对入不敷出的退休基金进行援助。DC计划主要

有以下几类:401K计划(适用于盈利性企业);403B计划(适用于非盈利组织);457计划(适用于州政府及地方政府);利润分享计划;员工持股计划;股票红利计划和个人退休金。目前,401K计划受到雇主与雇员的普遍欢迎,得到迅速的发展。401K计划主要受到劳动部和国内税署的监管,监管的主要法规是ERISA法案和IRC法案。ERISA法案是为了保护私营退休金参与者利益的目的而设计的。该法案规定了计划参与者的资格、权益归属、基金管理、报告制度和信息披露规则,且要求成立PBGC公司。ERISA规定,受托人必须按照“谨慎人”和“忠诚”原则来管理退休金计划。在ERISA之外,美国的企业年金还受到税收法、保障法、1947年全国劳动法、Taft Hartley法案的部分管制,通过一整套健全的、行之有效的法律规范对其企业年金计划参与人的保障,使得美国的企业年金制度迅速发展。^[2]

3.英国职业年金计划的监管。英国的私人养老金计划在欧洲是最为完善的,也是最有争议的。英国养老金制度的一个重要特点是多体系监管,其中还包括自我监管。不过,英国没有一个集中统一的部门来监管养老基金,而是由一系列的政府机构和非政府机构来监管。主要有:国内税收收入局(Inland Revenue);职业年金监管局(The Occupational Pensions Regulatory Authority, OPRA);政府收益相关年金计划(State Earnings Related Scheme);职业年金咨询局(the Occupational Pension Advisory Service, OPAS);金融服务局(the Financial Services Authority, FSA)。这些机构分别执行不同的职能对养老金进行监管。其中,职业年金计划监管局是对职业年金计划的法定监管者。其任务是确保职业年金在法律框架下运行,确保职业年金计划的实现,阻止和预防职业年金受托人出现不当行为。除此之外,英国还建立了两大辅助性监管机制:一是建立“吹哨”机制(whistle blowing),引进专业裁判或者仲裁者,代表委托人的利益,可以对受托人的不当行为进行有效的约束;二是建立“成员抱怨”机制(member complains),实际上是提供一个发表意见的论坛或者反映意见的渠道,鼓励广大成员通过该机制,直接将自己的意见或者不满反映给监管者或监管机构。法律方面,主要是受1986年的《金融服务法》和1995年的《养老金保险法》的监管。^[3]

4.日本企业年金的监管机制。日本的企业年金制度主要有三种:厚生年金基金、税收适格年金和非适格年金。^[2]厚生年金基金一般由大企业发起建立,可由单个企

业、多个企业联合发起建立。税收适格年金多为中小企业所采用,其资金运用往往由信托银行或保险公司来进行。非适格年金也称之为社内年金,年金的组织运用于企业内部。日本在经历了90年代的“泡沫经济”后,导致养老金制度的严重赤字,使其养老金支付的水平逐渐下降;在经济“全球化”过程中,新的会计标准正在形成;日本的法律制度,包括社会保障过分繁杂,简化法律成为一句国家的口号;同时,日本进入高失业率的年代,员工流动频繁,原终身雇佣的用工制度面临严峻的挑战,相应的社会保障也需要弹性。在这些社会背景下,2001年日本对企业年金进行了如下改革:“废除”有税收的养老金计划,鼓励建立定义捐纳金型(DC)养老金计划,并促进DC和DB“混合”企业年金计划的发展。在日本,对企业年金监管的部门主要有两个:一是厚生劳动省。成立于2001年,由厚生省和劳动省合并而成,其“养老金管理局”有6个部门,包括法人养老金管理处、国家养老金管理处、临时性的“DC筹备处”。二是金融服务机构。成立于2000年,包括信托银行、保险公司以及DB和DC资产管理机构,其职责是与厚生劳动省一道共同监管DC养老金的运营管理。在法律规范方面,没有像美国一样有专门的ERISA法案,涉及企业年金的法律规范存在于很多法律之中,主要遵循《劳动标准法》、《公司税法》、《员工养老金保险法》、《DB养老金法》、《DC养老金法》。此外,近年来在简化法规的驱动下,通过注册的养老金保险公司、工会、员工养老金协会进行间接监管的作用正日益提高。

三、我国企业年金监管的现状分析及其发展思路探讨

随着企业年金在我国的迅速发展,如何加强监管,充分发挥企业年金对国家基本养老保险的补充作用成为一个重要课题。我国最早关于企业年金相关规定的提出是在1991年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》中,第一次指明了“国家提倡、鼓励企业实行补充养老保险”。1994年的《劳动法》中则规定了“国家鼓励用人单位根据本单位实际情况为劳动者建立补充保险”,从而将企业年金制度以法律形式确定下来。1995年12月劳动部颁发了《关于建立企业补充养老保险制度的意见》对企业补充养老保险制度建立的基本条件、筹资渠道、投资运营、待遇支付、经办机构等作了原则性规定,首次从总体上确定了企业补充养老保险的制度框架。该意见的出台大大促进了企业补充养老保险金的发展。2004

年5月1月起实施的《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》,表明企业补充养老基金制度正式转为企业年金制度,对企业年金制度运行框架、操作环节、监管细节等各方面都做出详尽规定,标志着我国企业年金的发展进入一个新的阶段。

尽管我国企业年金的监管制度有了一定的发展,但由于企业年金的发展尚处于起步阶段,由于经验的缺乏,在发展的过程中难免会出现问题。因此,我们必须确立一个在发展中解决问题的思路,边规范边发展,在发展中规范,通过规范促进发展的监管理念。通过对美国、英国、日本监管制度的比较和经济与合作发展组织(OECD)对监管的原则规定和结合我国的具体国情,笔者认为,应该重点处理好以下几个方面关系:

1. 监管机构与监管模式的选择。企业的模式有DC和DB之分,有受托人制度和契约制度之分,有统一监管和分散监管之分。目前,我国参与监管的主体比较多,主要有劳动和社会保障部、财政部、税务总局、证监会、银监会、保监会等等。不同的监管管理机构分别管理各自的金融机构。在我国目前分业监管的背景下,可以借鉴美国对私人退休金计划和401(K)计划的监管经验,采用分散监管的模式,由劳动和社会保障部、中国保监会分别承担监管职能。可采用DC和DB两种模式,采用受托人制度和保险合同方式来发展我国的企业年金计划。所有DB型企业年金计划由寿险公司提供服务,由保监会进行监管。DC模式下的所有信托型企业年金计划由劳动和社会保障部监管。同时,作为企业年金的主要监管部门,必须和其他监管部门如税务部门、财政部门、证监会、银监会等进行充分的合作,相互协调。

2. 完善我国企业年金的法律规范。发达国家对企业年金的管理都体现了高度的法制化特征。企业年金制度的顺利运行必须“有法可依”。年金法规体系应当由法律、部门规章、政策等三个层次组成。其中企业年金的原则性问题应该通过全国人大起草相关法律来加以确立;劳动保障部门等部门通过《企业年金试行办法》、《企业年金基金管理试行办法》等法规明确年金的运作原则和监督规范;政府部门还可以通过政策文件的形式对具体的事项进行规范,如税收优惠政策、管理机构资格认定标准、信息披露事项与投资政策指引等。我国企业年金的法规建设还有待进一步突破,需要逐步构建完善以上三个层次的企业年金法律体系。

(下转第73页)

需要,以财务管理为中心的管理信息系统从MRPⅡ推进到了企业资源计划系统(ERP)的应用。^[4]ERP系统是一个高度集成的企业资源信息管理系统,它的核心之一就是财务管理系统。财务管理系统不仅实现了内部各模块的充分集成,同时还与供应链和生产计划、生产制造等业务系统达到无缝链接,从根本上解决了传统财务管理无法适应企业对市场灵活反应以及财务效率的问题,使得企业的各项经营活动信息可以得到及时准确的反映,为企业决策提供了可靠的财务依据。

4.强化财务管理人员的风险意识,加强财务风险的预防和控制。由于企业所处的环境及企业本身经济活动的复杂性、多变性和人们对未来认识与控制的局限性,财务管理进程中遇到一定的风险是在所难免的,而且市场竞争越激烈,企业所面临的风险对企业生存和发展的影响便越加重大。风险和损失伴随着激烈的市场竞争中,市场经济使任何一个企业都存在着蒙受经济损失的可能,这种可能性在知识经济时代更大。因此,企业财务人员必须有正确的风险观,加强企业风险意识,善于捕捉环境变化带来的不确定因素,有预见地采取各种防范措施进行风险控制,把可能遭受的损失降到最低限度。风险控制要求财务管理人员树立风险意识,针对各个风

险控制点,建立有效的风险管理系统,通过风险预警、风险识别、风险评估、风险分析、风险报告等措施,对财务风险和经营风险进行全面防范和控制。

5.建立健全财务监督机制,完善企业财务工作。企业的总会计师,要组织和领导本企业财务部门加强财务监督,强化成本管理,建立健全经济核算制度,进行经济活动分析,精打细算,提高经济效益,以及协助和参与一切生活经营管理活动。同时要建立健全企业监事会制度,促进监督机制的不断完善,监事会工作能有力地推动和促进企业财务领导体制和监督机制,有效地遏制会计信息失真。■

参考文献:

- [1] 李云霞.21世纪财务管理发展的十大趋势[J].财务月刊,2002,(2):33-34.
- [2] 关京兰,李桂玲.会计信息的七大发展趋势[J].海南金融,2004,(9):58-60.
- [3] 李艳萍.关于加强企业财务管理的思考[J].交通财会,2002,(8):46-48.
- [4] 王化成.e时代的财务管理[M].北京:中国人民大学出版社,2004.

(上接第42页)

3.建立企业年金的行业自律机制。无论是政府还是公众,都认为对企业年金必须进行监管这一点毋庸置疑,但过细的监管规定会影响到企业年金的发展。在英国和日本,由于监管企业年金的各种法律条文过于繁杂,已经引起广泛的关注。英国的“吹哨”机制和“成员抱怨”机制都很值得我们借鉴。琐细的监管会产生新的官僚机构,增加年金的计划成本。相反,一定程度的自律管理,尤其是依赖于某些重要专业人员的监管,如会计师、精算师、律师等,可有助于减少管理成本。这种专业自

律,再加上向参保人合理地公开年金计划的经营情况,以及一定程度上的参保人参与管理,可以免去庞大的监管机构,达到必要的安全保障。■

参考文献:

- [1] 刘云龙,傅安平.企业年金——模式探索与国际比较[M].北京:中国金融出版社,2004.
- [2] 中国保险行业协会美国养老金考察团.美国退休金市场考察报告[J].保险研究,2004,(6):28-31.
- [3] 国务院发展研究中心金融研究所.企业年金监管协调机制的建立[J].经济理论与经济管理,2004,(7):31-35.

International Experience and Enlightenment for the Enterprises Pension's Supervisory Systems

HUA Jin-hui

(Finance Department, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: With the rapid development of the enterprise annuity in China, there is a new challenge that how to effectively regulate and then play its role as a complement to public pension. This paper offers insight onto the principles made by OECD, the supervision system for the United States, the U.K, Japan and China. Finally, the author try to provide some measures to improve the supervision system of enterprise annuity.

Key words: enterprise annuity private pension supervision system