

中国企业年金发展滞后的政策因素分析*

——兼论“部分 TEE”税优模式的选择

郑秉文

【摘要】文章在回顾中国企业年金政策演变的基础上,分析了制约企业年金发展的政策因素。作者认为,税优政策不统一和不完整是导致企业年金发展严重滞后的主要原因之一。为促进企业年金在多层次社保体系中发挥应有作用,为建立消费信心和拉动内需做出应有贡献,应尽快确定税收模式,制定一套完整的、符合中国国情的税收政策。文章在对企业年金税优政策进行国际比较研究之后指出,发达国家广泛实行的 EET 税优模式在中国受到分类个人所得税制的约束,与“退休皆免税”的社会文化环境存在冲突,不适合目前中国的现状。因此作者建议采用“部分 TEE”模式,并设计了“5 档捆绑式”方案。

【关键词】企业年金税收政策 养老金改革 社会保障 个人所得税法 分类所得税制

【作者】郑秉文 中国社会科学院拉丁美洲研究所所长、研究员。

2010 年是中国建立企业养老补充保险制度(后改为企业年金)20 周年,企业年金制度实施税优制度 10 周年^①。20 年来,伴随着经济高速增长,中国社保体系发生了巨大的变化。但是,企业年金作为多层次社保体系的第二支柱,与第一支柱和企业的现实需求相比,存在的差距很大,严重影响了构建多层次社保体系,不利于建立消费信心和扩大内需。中国企业年金发展滞后固然是多种因素造成的,但税优政策不统一和不完整所产生的制约作用越来越明显,尤其是个人缴费前端征税的政策对抑制企业年金的发展也越来越明显。日前国家税务总局公布的一项企业年金税收政策引起业内广泛关注,于是,中国企业年金税收政策

* 笔者写作期间曾多次征求业内同行的意见。马力、李苇莎、杨帆、邢茂华、刘旌、杨老金、邹照洪和邓莎莎等同志对本文进行了有益的评论,并提供了一些资料,还有许多同行提出了宝贵的建议,在此一并表示感谢。

① 1991 年之前由工会系统发起举办的“职工互助补充保险”应被视为现代企业年金制度的自发与互济的初级阶段。1991 年 6 月,国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》首次提出“企业补充养老保险”的概念,正式提出“国家提倡、鼓励企业实行补充养老保险和职工参加个人储蓄性养老保险”。

和税优模式问题再次提到议事日程。

一、企业年金税收政策历史沿革：中央放权与地方推动

在 20 年企业补充保险制度的历史中，开始实施税优政策试点以来的历史仅为 10 年。10 年来，在企业缴费税收政策方面，国务院和财税部门发布的文件已有十几个。追溯和回顾企业年金税优政策的演变脉络，需要从 3 个层面来考察。

（一）中央政府企业年金税收政策历史回顾与政策变化

1. 国务院发布的关于企业年金税优政策的规定。2000 年，国务院发布的《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》是中国企业年金实施税优政策的一个开端，该文将企业补充养老保险改为企业年金，并规定企业年金基金实行完全积累，采用个人账户方式进行管理，费用由企业和职工个人缴纳，企业缴费在工资总额 4% 以内的部分可从成本中列支。2003 年，国务院办公厅发布的《关于印发文化体制改革试点中支持文化产业发展和经营性文化事业单位转制为企业的两个规定的通知》重申了 4% 的规定。2007 年，《企业所得税法实施条例》第 35 条的表述是，企业为投资者或职工支付的补充养老保险费、补充医疗保险费，在国务院财政、税务主管部门规定的范围和标准内，准予扣除。

2. 财政部公布的补充保险税优政策的规定。2003 年，财政部公布的《关于企业为职工购买保险有关财务处理问题的通知》规定，辽宁等完善城镇社会保障体系试点地区的企业，提取额在工资总额 4% 以内的部分，作为劳动保险费列入成本（费用）；非试点地区的企业，应从应付福利费中列支，但不得因此导致应付福利费发生赤字。2006 年，财政部颁发的《企业财务通则》规定，为职工建立补充医疗保险和补充养老保险，所需费用按照省级以上人民政府规定的比例从成本（费用）中提取。超出规定比例的部分，由职工个人负担。2008 年，财政部发布的《关于企业新旧财务制度衔接有关问题的通知》规定，补充养老保险的企业缴费总额在工资总额 4% 以内的部分，从成本（费用）中列支。企业缴费总额超出规定比例的部分，不得由企业负担，企业应当从职工工资中扣缴。个人缴费全部由个人负担，企业不得提供任何形式的资助。2009 年 6 月，财政部和国家税务总局联合颁发的《关于补充养老保险费 补充医疗保险费有关企业所得税政策问题的通知》规定，自 2008 年 1 月 1 日起，企业根据国家有关政策规定，为在本企业任职或者受雇的全体员工支付的补充养老保险费、补充医疗保险费，分别在不超过职工工资总额 5% 标准内的部分，在计算应纳税所得额时准予扣除；超过的部分，不予扣除。

3. 国家税务总局颁布的有关企业年金税优的相关规定。2003 年，国家税务总局发布的《关于执行〈企业会计制度〉需要明确的有关所得税问题的通知》规定，企业为全体雇员按国务院或省级人民政府规定的比例或标准缴纳的补充养老保险、补充医疗保险，可以在税前扣除。2009 年 6 月，国家税务总局与财政部联合颁发了《关于补充养老保险费 补充医疗保险费有关企业所得税政策问题的通知》，内容如前述。2009 年 12 月 10 日，国家税务总局颁布了《关于企业年金个人所得税征收管理有关问题的通知》，该“通知”规定，企业年金的个人缴费部分，不得在个人当月工资、薪金计算个人所得税时扣除；企业年金的企业缴费计入

个人账户的部分,按照“工资、薪金所得”项目计算当期应纳个人所得税款,并由企业在缴费时代扣代缴。

(二) 地方税优政策的推动与国家统一政策的滞后

国务院 2000 年发布了辽宁省试行 4% 税优试点的文件之后,据初步统计,截至目前,包括 1997 年上海出台的企业补充保险的税优规定,全国共有 31 个省政府发布了税收政策文件。其中,21 个省份对企业年金税优比例做出专门规定,10 个省份在其基本养老保险实施意见中规定了企业年金的税收比例。在这 31 个省份中,只有 1 个省在其文件中没有明确税优比例(河南),有 16 个省份规定的企业缴费优惠比例是 4%,8 个省份是 5%,2 个省份是 6%,2 个省份是 8.3%,1 个省份是 12%,2 个省份是 12.5%(杨帆等,2008)。除西藏、江苏和湖北在缴费比例中规定了个人缴费税优外,其他省份制定的税优均指企业缴费。地方性税优覆盖率如此之高(96.7%),是推动企业年金发展的主要动力之一。然而,地方性税优政策非常不规范,比例相差悬殊,大致存在 5 个档次,且最高档是最低档的 3 倍;另外,时间分布很不均衡,2004 年当年比较集中,共有 10 个省份,2004 年之前有 5 个省份(含 1997 年之前的 1 个),2005 年之后有 16 个省份。

与地方政府积极性形成较大反差的是,国家统一税优政策基本处于被动和彷徨状态,只是对地方税优政策的纷纷出台表示允许,直至 2008 年才在全国范围明确 4% 比例的税收政策。

财政部作为制定和执行财政税收发展战略与方针政策、制定及执行财务会计管理的规章制度的主管部门,国家税务总局作为具体起草税收法律法规草案及实施细则的主管部门,在其税优政策观念变化中可看出大致演变脉络:2003 年认可试点省份 4%→2006 年认可各省自定比例→2008 年明确全国范围 4%→2009 年全国范围提高到 5%。2009 年提高到 5%,既是对《企业所得税法实施条例》的贯彻执行,也是国家财税部门抵御金融危机的一个举措。国资委虽然不是制定税收政策的部门,但其发布的文件对央企具有约束力和影响力。如 2005 年《关于中央企业建立企业年金制度的指导意见》和 2007 年《关于中央企业试行企业年金制度有关问题的通知》强调执行 4% 税优比例,央企缴费不能超过 8.3%。

(三) 企业年金发展的 3 个阶段及其特征

20 年来企业年金发展可分为 3 个阶段,企业年金基金积累曲线可视为观察企业年金制度发展与税优政策互动关系的一个重要窗口(见图 1)。

第一阶段为 1991~2000 年,这是“政府推动阶段”,中央政府发布的 3 个文件^①发挥了作用,企业年金基金积累从无到有,到 2000 年基金累计达 259 亿元。

^① 这 3 个文件及其主要内容是:1995 年国务院颁发的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》规定,企业可根据本单位经济效益情况,为职工建立补充养老保险;1995 年劳动部印发的《关于建立企业补充养老保险制度的意见》规定了企业补充保险的细则,介绍了大连、上海、美国和日本建立企业补充保险的情况;1997 年国务院发布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》明确在国家政策指导下要大力发展企业补充养老保险,上海和深圳等一些发达地区据此出台了地方试点性质的政策文件,对补充养老保险给予程度不同的税收优惠,铁道、邮电、电力、交通、金融等 10 多个行业先后建立了补充养老保险。

第二阶段是 2000~2003 年,这是“税优试点阶段”,其标志性事件是2000年国务院发布的《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》对辽宁等试点省份制定的 4% 税优政策。税优试点为企业年金发展注入了新的生机,到 2004 年基金积累达 493 亿元。

第三阶段是 2004~2009 年,这是“政策推动阶段”,其标志性事件是2004年两个试行办法的颁布。2004 年企业补充保险主管部门——原劳动和社会保障部发布了《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》,首次将传统的企业养老补充保险规范为完全积累的 DC 型信托制模式,对完全市场化运行模式给出了基本框架,并对企业和个人的缴费比例上限做出了规定:企业缴费比例不超过其上年度职工工资总额的 8.3%,企业和职工个人缴费比例合计一般不超过本企业上年度职工工资总额的 16.6%。

“政策推动阶段”主要有两个特点。一是“税优政策推动”。两个“试行办法”标志着中国现代企业年金制度的正式确立和与国际接轨,极大地激发了各省建立企业年金的积极性,在 2003 年“国税通知”的授权下,2004 年掀起了地方企业年金税优政策的高潮,到 2008 年财税部门在全国范围正式实施 4% 税优政策时,已有 31 个省份自定了税优政策,地方性税优政策覆盖全国,推动了企业年金较快扩张,基金积累从 2004 年的 493 亿元发展到 2008 年的 1 911 亿元。二是“配套政策推动”。主管部门相继出台了近 20 个配套措施,政策法规不断完善,为企业年金健康发展提供了制度保证。例如,制定了企业年金基金管理运作流程和企业年金基金账户管理信息系统规范,下发了关于企业年金基金证券投资有关问题的通知、关于企业年金基金银行账户管理等有关问题的通知、关于企业年金基金进入全国银行间债券市场有关事项的通知、关于企业年金方案和基金管理合同备案有关问题的通知,出台了企业年金基金会计准则等,从而形成以开户流程、运作流程、受托人规定等细则为补充的企业年金整体运作框架。此外,2005 和 2008 年进行了两次认定工作,共有 49 家企业年金基金管理机构获得了 61 个资格认定,推动了年金市场的发育和成长,并顺利完成了过渡计划。

与前两个阶段相比,第三阶段在短短五六年里企业年金基金资产翻了两番。说明地方性税优政策“弥补”了中央税优政策供给不足的缺陷,一系列相关配套政策的密集出台“弥补”了中央统一税收政策缺位的缺憾。这“两个弥补”既是“政策推动阶段”的两个经验,同时也从另一个角度给人们两点启发:一是虽然地方性税优客观上助推了企业年金的发展,但

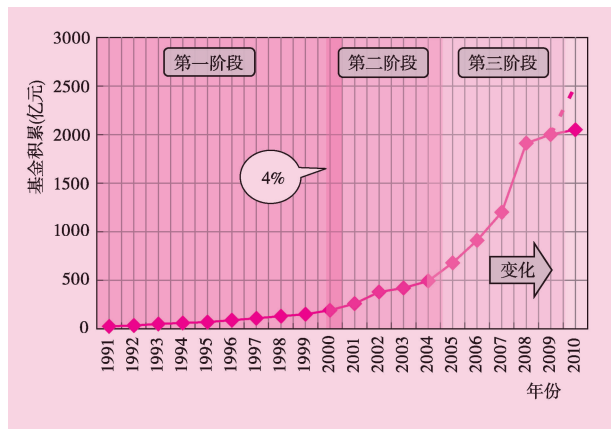


图 1 1991~2010 年中国企业年金税优与基金积累互动关系

注:2009 和 2010 年的基金累计数据为作者估算,其他数据来自历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

呈现某种混乱和严重“碎片化”现象,税优比例不统一,税优结构不一致,绝大部分仅规定企业缴费享有税优,进而导致地区间发展失衡和制度不公平;二是有些配套政策迟迟没有制定,受制于全国统一税优政策的缺位。

(四) 地方税优政策的“碎片化”及其推动作用

第三阶段各省纷纷制定税优政策固然是两个试行办法激励的结果,但不可否认的是,中央政府认可和授权也起到了决定性的作用,进而掀起地方税优政策出现两次高潮。第一次是2003年国家税务总局发布的“国税通知”,该文规定“按国务院或省级人民政府规定的比例或标准缴纳的补充养老保险、补充医疗保险,可以在税前扣除”,首次对地方政府自定政策认可和鼓励,于是17个省份颁布了税优政策;第二次高潮是2006年财政部颁发《企业财务通则》,规定“所需费用按照省级以上人民政府规定的比例从成本(费用)中提取”,再次促使11个省份出台了地方税优政策,使税优政策覆盖全国并占统治地位。

中央政府对地方政府的授权和放权为促进发展企业年金创造了较大的空间和宽松的氛围,在一定程度上满足了企业年金的发展要求。然而,中央统一税收政策出台之所以严重滞后,没有成为促进企业年金发展的主导因素,是因为中央政府没有一个完整和长远的企业年金发展战略,没有一个既定的税优政策目标,始终处于迟疑、犹豫和观望之中。中央税收政策行为的这种“双面性”影响了职工和企业参与建立企业年金的积极性,损害了企业年金的公信力,是年金制度整体处于低迷徘徊状态的主要原因。

二、企业年金严重滞后:国际比较的差距与国内需求的压力

20年来,虽然中国企业年金制度框架已初步形成,年金市场得以初步建立,但在中国多层次社保体系中,企业年金还远未承担起第二支柱应有的作用,在一定程度上影响了社保体系整体建设。

(一) 4个测度指标存在巨大差距

企业补充保险的测度指标很多,但无论用哪个指标来衡量,中国企业年金的现状均与很多国家存在巨大差距。

1. 企业年金计划参与率。参与率又可分为企业参与率和就业人口参与率。中国建立企业年金计划的企业为3.3万户(人力资源和社会保障部,2008),全国各类企业共计325万户(国家统计局,2009a),企业参与率仅为1%。中东欧转型国家建立多支柱社保制度的时间几乎与中国相同,但企业年金的发展速度却远快于中国。例如,捷克建立职业年金的企业参与率是45%,匈牙利是31%,芬兰是8.7%。与发达国家相比,中国的差距更大。企业参与率德国高达64%,美国是46%,英国是47.1%,爱尔兰是42.9%,意大利是10.6%。就业人口参与率英国高达59.1%,美国为57.7%(OECD,2009),而中国仅为1.3%^①。

^① 中国就业人口总数为7.52亿(国家统计局,2009a),企业年金的缴费职工人数仅为1 038万人(人力资源和社会保障部,2008)。

2. 企业年金资产比重。中国企业年金资产不到 GDP 的 0.6%，而基本养老保险基金资产为 GDP 的 3.2%。相比之下，全球企业年金总量 29 万亿美元，占全球 GDP 高达 38%，基本社保基金大约是 5.4 万亿美元，占全球 GDP 的 7%。其中，OECD 成员国企业年金资产平均占 GDP 的 78.9%，而基本社保基金仅占 14.5%；与新兴市场相比，中国的差距也越来越大。波兰建立企业年金的时间与中国差不多，但企业年金发展迅速，从 1999 年资产占 GDP 的 0.3% 上升到 2007 年的 13.7%（OECD，2009），而社保基金仅为 0.3%（见图 2）。

3. 企业年金替代率。中国企业年金在退休收入中的替代率不到 1%，可以忽略不计；中国退休人员的收入主要依赖基本养老保险的给付。而 OECD 的 30 个成员国平均高达 9%（基本养老保险平均替代率是 59%），基本保险与企业年金替代率合计达 68%；其中，22 个成员国基本养老保险与强制性企业年金二者合计的替代率为 66%；英国自愿型企业年金替代率接近 40%，而基本养老保险替代率仅为 30.8%；美国自愿型企业年金替代率也接近 40%，其基本养老保险替代率为 38.7%（见图 3）。从图 3 可以看出，企业年金替代率越低的国家，其基本保险的压力就越大，替代率的要求就越高。

4. 企业年金资产占资本市场的比重。国际经验显示，企业年金越发达的国家，资本市场就越发达。目前，中国已跃居全球新兴资本市场第一位，全球资本市场第三位，但企业年金却只占总市值的 0.3%，与资本大国的地位很不相符，与发达国家相差几十甚至上百倍。2007 年，在 10 个发达国家中，养老金占其总市值的 40%；16 个中东欧和拉美新兴市场中，养老金资产占其总市值的 31.7%，其中，匈牙利从 2002 年的 0.9% 上升到 2007 年的 16.9%，秘鲁从 1996 年的 4.2% 上升到 2007 年的 14.1%，波兰从 1999 年的 0.6% 上升到 2007 年的 6.4%（Robert，2009）。

从另一个角度看，中国资本市场需要企业年金。企业年金基金是游离于缴费者和企业之外长达几十年的长期资本，而非短期投机资金。虽然企业年金基金的唯一目标是保值、增值，但作为资本

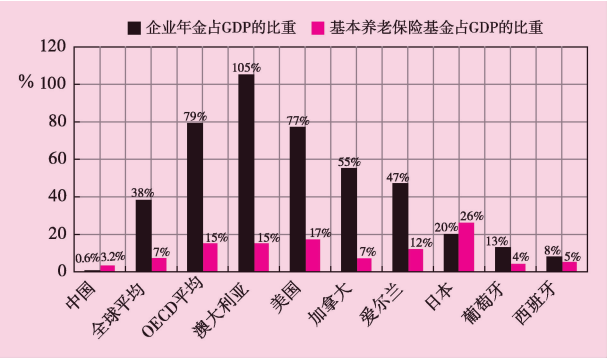


图 2 中国及部分国家企业年金和基本养老保险基金占 GDP 的比重

注：中国数据引自《2008 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，全球平均数据引自郑秉文，2009；其他数据引自 Robert Holzmann，2009。

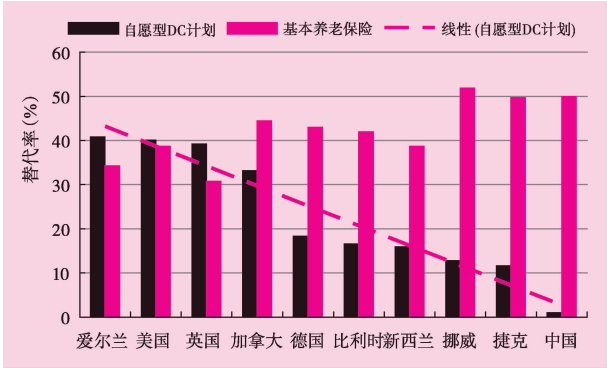


图 3 部分国家自愿型 DC 年金计划替代率及其与基本养老保险替代率的关系

资料来源：OECD，2009：119。

市场上最重要的机构投资者之一,企业年金基金的投资管理人无疑是促进资本市场健康发展的长期机构投资者。

(二) 多层次社保体系严重失衡

近 20 年来,中国社保体系仍然主要依靠第一支柱,多层次社保体系框架处于严重失衡状态(见图 4)。从图 4 可以看出,第一支柱和第四支柱几乎承受着全部压力,国家和个人的负担过大,而其他 3 个支柱则没有承担起相应责任,尤其是第二支柱几乎形同虚设。例如,发展医疗第二支柱可扩大城乡居民医疗保险“第三方支付”的比重,减少患者的自费负担,尤其在农村,“大病致贫”和“大病返贫”现象较为普遍。

(三) 企业年金没有为转变增长方式做出应有贡献

这次金融危机给中国很多启示,其中,大力发展企业年金,以建立消费信心和扩大内需,应该是一个主要启示。

1.企业年金严重滞后不利于启动消费和转变增长方式。此次金融危机显示,转变增长方式迫在眉睫。但由于退休人员的退休收入主要来自基本保险制度,来源结构单一,替代率难以大幅提高,同时,由于医疗费用难以分散化,基本医疗保险压力很大,储蓄率从 1998 年的 37.5% 上升至 2007 年的 49.9%,2008 年已高达 51.3%(郑秉文,2010)。储蓄率过高,既与几千年的儒家传统文化等其他因素有关,也与养老保险社保体系各支柱之间负担分配不尽合理、未来预期具有不确定性有密切关系。大力发展企业补充养老保险和补充医疗保险,可建立消费信心,稳定消费预期,促进退休收入多元化,提高退休生活品质,扩大居民当期消费,有利于拉动内需和促进增长方式的转变。

2. 企业年金严重滞后不利于弥补企业养老保险待遇偏低和提高老年群体消费水平。十

几年来,企业、公务员、事业单位养老金水平形成 3 个台阶,且差距逐年拉大,这不仅制约了老年群体的消费能力,不利于启动内需,甚至成为影响社会稳定的因素。例如,1990 年企业人均年离退休费为 1 664 元,事业单位职工为 1 889 元,公务员为 2 006 元,事业单位职工和公务员仅分别比企业高出 13.5% 和 20.6%。2005 年,企业人均年退休费提高到 8 803 元,而事业单位职工和公务员则分别提高到 16 425 元和 18 410 元,分别比企业高出 86.6% 和 109.1%(郑秉文,2009)。2010 年已是第六年连续上调企业养老金,企业人均离退休费每月已超过 1 200 元(新华

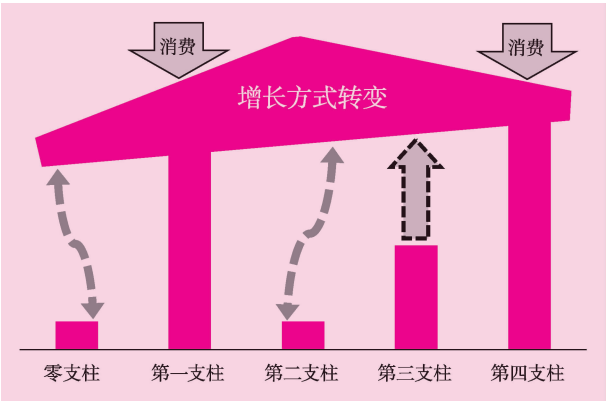


图 4 中国社保制度 5 支柱失衡状况

注:零支柱指来自税收的养老补贴性质的普惠制度,至今在全国范围内尚无统一完整的制度;第一支柱指强制性基本养老和医疗保险;第二支柱指自愿型企业补充养老和医疗保险;第三支柱指商业养老保险;第四支柱是指个人预防性银行存款。

网,2009),但与事业单位职工和公务员相比还是存在较大差距。尽管企业退休待遇水平偏低是多种原因造成的,但企业年金制度的补偿机制缺位也是主要原因之一。

(四) 企业年金发展滞后成为机关事业单位养老金改革的一个“短板”

2008年2月29日国务院下发《事业单位工作人员养老保险改革试点方案》(以下简称“试点方案”)以来,五省市事业单位养老金改革始终难以启动。诚然,事业单位分类改革情况复杂,进展必然缓慢,但现行企业养老保险待遇水平过低,事业单位职工对养老金并轨必然存在抵触情绪。虽然“试点方案”指出要为事业单位职工建立职业年金,但企业年金尚且举步维艰,“职业年金”就更无从谈起,事业单位养老金改革自然止步不前。截至2009年,事业单位职工大约有3000万人,参加养老保险改革的虽高达1940万人,但主要集中在地方省市,其中在职职工1504万,离退休人员436万人(国家统计局,2009b)。还有大约1000万事业单位职工没有参加养老保险改革,他们主要集中在中央各个事业单位,如果加上公务员,有将近2000万人。虽说事业单位职工和公务员参加统一的养老金改革是迟早的事情,但如果不建立职业年金制度,将第一支柱降下来的替代率补上去,这项改革将遥遥无期。

三、从“模糊 TEE”到“纯粹 TEE”:制度定型与政策收紧

(一) 当前税优模式性质的判断

企业年金个人所得税征收主要涉及缴费筹资、基金运营和养老金领取3个环节。目前世界范围内企业年金税收模式主要有:后端征税的EET、前端征税的TEE和中端征税的ETE(E表示免征,T表示征税)3种。目前绝大多数国家采取的是EET。

自2000年中国试行企业年金税优政策以来,财税部门发布的诸多文件均未对个人缴费税优模式做过任何完整的描述,对中端和后端是否征税也未涉及,但在实际操作中,处于模糊状态的中端和后端基本不征税,并成为“惯例”。10年来,税优政策文件的出台完全是围绕企业缴费前端免税进行的,只有个别省份制定了较高的个人缴费优惠比例。仅有1个文件出现“个人缴费全部由个人负担,企业不得提供任何形式的资助”,这一表述显然是禁止企业“代替”个人缴费,与税收政策无关。

目前中国企业年金的税优现状可描述为:前端纳税但事实上不缴费,中端和后端免税但无章可循。因此,中国实行的税收政策基本可以定性为不规范的“模糊TEE”。

2009年12月10日国家税务总局颁布的《关于企业年金个人所得税征收管理有关问题的通知》(以下简称“国税通知”)对个人缴费做了明确规定,这是“模糊TEE”走向规范化的一次转折,但也给企业年金市场带来一些震动,并引起人们对企业年金税收政策的反思。

1. “国税通知”的积极意义。第一,首次明确了企业年金是补充养老保险的一种主要形式,将企业年金的性质正式界定为第二支柱,其标志性规定是将企业缴费计入个人账户部分与工资、薪金区分开,把远期收入从即期收入独立出来,单独征税。第二,首次将上述规定的适用范围限定在按照《企业年金试行办法》规定建立的企业年金,而在此之外的其他补充养老保险不在此列,这就厘清了企业年金与商业养老保险的界限,明确了企业年金的政策

性和准公共性,与商业养老保险的商业性和私人市场性质区分开来。第三,首次明确了缴税、退税和补缴税等几个重要环节。例如,对计入个人账户的企业缴费扣缴个人所得税,对已扣缴个人所得税的企业缴费如不能归属个人可以退税,未扣缴个人所得税的企业缴费要补税等。这些征管措施的明确与实施,在很大程度上结束了个税执行无依据的模糊状态,使企业年金税收制度趋向于规范和透明,解决了10年来存在的诸多问题^①;第四,划入个人账户的企业缴费单独视为一个月工资、薪金收入,降低了年金的适用税率,高收入者从中受益,这意味着企业年金与众不同,享有一定的特殊税优空间,体现的是国家在政策上对发展企业年金的鼓励、倾斜和扶持。第五,首次明确个人缴费课征个人所得税,匡正了实际操作中无章可循的混乱局面。

2. “国税通知”带来的负面影响。首先,企业缴费进入个人账户部分进行征税,增加了制度的复杂性和管理成本。即使将企业缴费计入个人账户部分单独征税,降低了适用税率,但企业执行起来仍非常复杂。在年金方案设计中,已计入个人账户的企业缴费并不意味着其最终归属,其差额部分的退税在理论上讲是可行的,但操作性较差。因为每个人的工资水平、划入比例和适用的个税档次不尽相同,多年的投资收益难以计算,未来企业多退少补的调整很难向职工解释清楚。其次,规定企业缴费只能按月份缴费,不利于解决“中人”补偿问题。此次规定,按季度、半年或年度缴纳的企业缴费不得还原至所属月份,均按照一个月工资的适用税率计算。近十几年来,随着DC计划数量和资产规模的不断膨胀,DC计划也逐渐采取弹性缴费办法,尤其是这次金融危机之后,允许企业在经济繁荣和萧条时,根据其经营状况进行缴费。此外,中国还有一个特殊的国情,即企业年金刚刚起步,解决“中人”补偿问题对国有企业来说涉及企业稳定问题。如果不能还原至所属月份,将不利于对“中人”补充养老保险问题做出合理安排,增加了解决“中人”的补偿成本。再次,此次规定补缴以往企业缴费进入个人账户部分的个人所得税,这将减少个人账户资产。很多年金计划已存续十几年,补缴之后有些账户资产余额将减少万元以上^②。补缴的追溯行为意味着以往地方立法与现行规范性文件之间产生较大冲突,甚至还涉及是否存在“偷税”定性及其滞纳金的法理判断依据问题,这些本来与职工个人没有任何关系的政策变动会引发职工对企业年金制度稳定性和政策连续性的置疑,在职工和退休人员中容易导致抵触情绪,影响职工建立企业年金的积极性。

(二) 从“模糊TEE”走向“纯粹TEE”

2009年6月《关于补充养老保险补充医疗保险费有关企业所得税政策问题的通知》将企业缴费税优从4%提高到5%,此举可被视为国家财税部门为完善社保体系和积极抵御金融危机而采取的一项“社保新政”;在时隔半年后的12月,在经济刺激计划还未完全退出的大

① 据悉,目前只有福建、云南和江苏等少数几个省份明确要求企业缴费部分全额并入当月个人工资、薪金所得计算征收个人所得税(嘉实基金养老金研究小组,2009)。

② 假定某职工2009年应税收入合计10万元,企业为其缴纳年金合计为6225元,那么,该职工补缴的个税应为: $100000/12-2000=6333$, $6225 \times 20\%-375=870$ 元/年。

背景下公布“国税通知”，明确个人缴费和企业缴费划入职工账户部分双双课征个人所得税。这个重大的政策调整相当于确定了“投资和领取环节免税”的 TEE 模式的框架，意味着中国企业年金从此将转向“纯粹 TEE”，由此，“国税通知”在业内引起极大反响：拟建立企业年金的企业开始驻足观望，职工建立企业年金的积极性空前低落。

既然“国税通知”意味着对“纯粹 TEE”的确定，也就意味着这是对中国企业年金制度模式的一次抉择，人们自然对其审视有加，税优模式选择问题便自然提到议事日程。

1.历史教训显示，TEE 不利于企业年金的发展。10 年来，由于地方政策的替代，企业缴费的税优政策事实上已不是制约企业年金发展的障碍，障碍来自一直悬而未决的个人缴费税优问题，这是中国企业年金大大滞后于中东欧新兴市场的制度根源。

中国企业年金制度采取的是 DC 型信托制，与之相适应的税优模式应是 EET。因为 DC 型企业年金的本质就是“延税型储蓄”，是储蓄的一个替代工具，即使今天，很多国家将“储蓄”二字直接冠名于企业年金的全称之中。例如，美国联邦政府为其雇员建立的补充养老计划就直呼为“节俭储蓄计划”(TSP)。储蓄的本质是个人参与缴费，如无税优，个人则不缴费，个人缴费原则就形同虚设，DC 型制度就失去本来意义，职工积极性就将受挫。

2.国外经验证明，EET 是主流发展趋势。目前世界各国绝大多数 DC 型企业年金计划采取的是 EET，在 OECD 的 30 个成员国中，在前端有征税行为的仅为 5 个国家，其中仅有 1 个实行的是 TEE(匈牙利)；采取其他模式的国家也是非常罕见的。例如，采取 EEE 的仅有土耳其，采取 TTT 的仅有澳大利亚，采取 TET 的有奥地利和捷克，采取 TTE 的是新西兰，采取 ETT 的有瑞典、丹麦和意大利。值得注意的是，没有国家实行 ETE。

EET 是主流模式，采取“纯粹 EET”的有 12 个国家(如美国、英国、加拿大和荷兰等)，均为第二支柱十分发达的国家，或讲英语的盎格鲁·撒克逊不成文法系的国家。其他 EET 可被视为“非纯粹”的或“变体”的 EET，其中可分为 3 种类型：第一类是 EET/PE，其特点是在待遇支付阶段采取“应纳税额实行部分减免”(PE)的办法，其优惠程度比“纯粹”的 EET 还要稍高一些。采取这种模式的有法国、德国、爱尔兰、日本、韩国和墨西哥，他们或是排位非常靠前的发达国家，或是新兴市场。第二类是 E(TC)ET/PE，其特点是在缴费环节虽然免税，但楔入了一个“固定免税额”(TC)的制度设计，即对高于某个限度的缴费额实施课税政策；在待遇支付环节中实行“部分减免”，等于又“补回”了缴费环节楔入的那个“固定免税额”。比利时和葡萄牙采用这种模式。第三类实行的是 EET(15%)，只有斯洛伐克 1 个国家采用这种模式，其特点是在待遇支付环节采用 15% 的固定税率，而不是累进制。上述对国外 EET 的分析显示，实行 3 种变体 EET 的 9 个国家中，每个国家和每个变体的税优程度都不亚于“纯粹 EET”，甚至比“纯粹 EET”还要优惠一些(见表 1)。

3.EET 与 DC 型企业年金的本源税优关系可以促进扩大参与率。20 世纪 70 年代之前，DB 型企业年金在发达国家占统治地位，在 DB 计划下，税优政策与企业年金的关联性还不显著，因为绝大部分 DB 计划实行的均为雇主单方缴费。但是，在 DC 型计划发展势头已超过传统的 DB 型的今天，EET 税优政策与 DC 型计划已具有一种本源关系，甚至没有税优就

表 1 2003 年 OECD 成员国企业年金税优模式及其特征

国 家	缴费阶段 ^a	运营阶段	支付阶段 ^b	国 家	缴费阶段 ^a	运营阶段	支付阶段 ^b
澳大利亚 ^c	T	pT	T/PE	韩国	E	E	T/PE
奥地利 ^c	T(PE)	E	T/PE	卢森堡 ^c	E	E	T
比利时 ^c	E(TC)	E	T/PE	墨西哥	E	E	T/PE
加拿大	E	E	T	荷兰	E	E	T
捷克 ^c	T(S)	E	T/PE	新西兰 ^c	T	T	E
丹麦	E	pT(15%)	T	挪威	E	E	T
芬兰	E	E	T	波兰	E	E	T
法国	E	E	T/PE	葡萄牙 ^c	E(TC)	E	T/PE
德国	E	E	T/PE	斯洛伐克	E	E	T(15%)
希腊	E	E	T	西班牙	E	E	T
匈牙利 ^{c,d}	T	E	E	瑞典	E	pT(15%)	T
冰岛	E	E	T	瑞士	E	E	T
爱尔兰	E	E	T/PE	土耳其	E	E	E
意大利	E	pT(12.5%)	T/PE	英国	E	E	T
日本	E	E	T/PE	美国	E	E	T

注:TC 为定额式税收抵扣;PE 为部分免税或减税;S 为国家补贴;pT 为部分征税。a:在很多国家,缴费的税优有一定限额。b:是指年金产品的税优。很多国家允许一次性待遇支付,这时,执行的是部分免税政策,以保持年金产品的税收中性。c:雇主缴费与雇员缴费的税优政策不尽一致。d:强制性养老计划的缴费实行税收全免政策,但自愿型计划的缴费只有税收额抵扣(TC)。

资料来源:Pablo Antolin,Alain de Serres and Christine de la Maisonneuve,Long-term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Saving Plans,OECD Economic Studies No.39,2004/2. p.29,table 1。

没有 DC 型企业年金。美国 401(k)计划本身就出于税法,职工领取薪水和缴纳个税与办理延税养老金同在一个环节,职工可以直接进入该计划的“自动登记”程序。2003 年自动登记的雇员仅占雇员总数的 8.4%,2005 年上升到 16.5%,其中大型企业雇员“自动登记”的比重更高,从 2002 年的 17%上升到 2006 年的 41.3%。英国一项官方调查显示,采用传统的“职工申请参加”方式的参与率为 41%,而采用“自动登记”方式的高达 59%(OECD,2009)。由此看来,明确确立税优政策与个人所得税的本源关系并由此引入“自动登记”方式,这是发达国家自愿型企业年金具有较高参与率的原因之一。

(三) 采取 EET 模式的成本分析

1. 采取 EET 导致的“预算成本”分析。对个人缴费采取 EET 对当期税入确有一定影响,这似乎是制约当前采取“纯粹”EET 的一个原因。所谓“税收损失”是指 EET 模式下“应缴未缴的缴费税入”(RFC),由此产生“预算成本”。但对“预算成本”产生的影响在不同国家差距较大,一般不超过 GDP 的 2%,如爱尔兰为 1.92%,英国为 1.68%,澳大利亚为 1.56%,瑞士为 1.56%,加拿大为 1.32%,荷兰为 1.19%,美国为 1.18%,丹麦为 1.17%,挪威为 0.62%,瑞典为 0.56%,葡萄牙为 0.45%,西班牙为 0.30%,日本为 0.18%,斯洛伐克为 0.02%(Kwang-Yeol Yoo 等,2004)。对中国来说,如果放弃目前设计的“模糊 TEE”和采取 EET,所导致的当期“税入损

失”主要包括企业缴费计入个人账户部分的个人所得税和个人缴费的个人所得税两部分。以目前 2 000 亿元基金的缴费者为基础,假定未来他们继续缴费,二者合计每年造成的当期“税入损失”似在 100 亿元左右。这部分“税入损失”对预算成本会产生影响仅占 GDP 的 0.3%。

2. 采取 EET 导致的“跨期税入”分析。从长远看,当期的“税入损失”是一个“税入转换”。对政府财政来说,采取 TEE 还是 EET,涉及当期税入与远期税入的“转换”,采取 EET 只是推迟了税入时点,并没有减少远期税入,反而有可能增加。例如,在 5 个征税模式中,假定某职工企业年金缴费累计资产有 10 000 元(见表 2),为简化起见,假定个人所得税率为定额式的 20%,距离法定退休年龄还有 10 年,投资收益率为年均 10%,还假定价格通胀为零,那么,如果采取 TEE,政府的税入为 2 000 元,若采取 EET,10 年后征收的个税为 5 200 元。对中国而言,EET 的“转换”功能还具有两层含义:一是中国人口老龄化高峰期将发生在 2030 年之后,EET 可使这笔财政收入“转移”到人口老龄化高峰时期,用以缓解和应对老龄化带来的养老保障财务压力;二是可使之“转移”到未来经济进入稳态时期,届时财政收入也将进入稳态。这两层含义可将企业年金的 EET 视为一个财政的“长期税入储备工具”。

3. “当期税入”导致的机会成本分析。如何处理当期税入与制度发展二者之间的关系,是当期税入重要还是建立和发展企业年金制度重要,是决策者难以回避的抉择。长远看,制度建设比当期税入更重要。很显然,在企业年金建立初期,如果决策者认为当期税入重要,则应采取 TEE,其代价为企业年金制度发展的滞后和未来老年群体退休收入预期的减少;如认为发展企业年金更为重要,就应采取 EET,其代价为当期税入的延迟。采取 TEE 还是 EET,是对短期利益与长期利益的取舍,是在政府利益与社会利益之间的权衡:短期内,政府利益与社会利益存在一定差距,这是二者“社会贴现率”存在差异的结果。“政府贴现率”一般要高于“社会贴现率”,因为政府是更替的,而社会发展则是连续的。

表 2 企业年金 5 个征税模式对征税额的影响比较

征税模式	TTE	ETT	EET	TEE	EEE
个人缴费额	10000	10000	10000	10000	10000
个人纳税额	-2000	-	-	-2000	-
企业年金基金	8000	10000	10000	8000	10000
收益额	9300	11600	15900	12700	15900
年金基金最终资产	17300	21600	25900	20700	25900
个人纳税额	-	-4300	-5200	-	-
企业年金净资产	17300	17300	20700	20700	25900

注:作者制作。

四、从“纯粹 TEE”到“部分 TEE”:税制硬约束与社会软约束

(一) 确定企业年金税优模式的必要性与立法的急迫性

1. 企业年金税收政策的随意性和盲目性。10 年来,税收政策的预期几乎完全是跟着几个部门之间的博弈走;没有对企业年金税优若干模式进行对比研究,部门之间缺乏协调。多年来,发展多层次社保体系仅是一个口号,没有一个完整的战略部署,没有阶段性目标和路线图。例如,每个层次(支柱)的缴费率和替代率应如何分配,多大比例的参与率才是中国的制度目标,如何实现这个目标,如何吸引非国有中小企业参加进来,如何让企业年金和基本

养老保险成为拉动内需与促进增长方式转变的一个制度保证,如何设计短期和长期的税收政策,等等。总之,企业年金税收政策带有较大的随意性和盲目性。

2. 税优模式不完整是“国税通知”遗留的问题。“国税通知”虽然明确了个人缴费前端征税,但税优模式问题并未彻底解决,政策还是不完整,比如,该通知与以往所有文件一样,对中端和后端政策只字未提,留下巨大的操作空间,使不同地区和不同金融机构在理解和做法上存在较大灵活性。再比如,企业年金每年新增的养老金领取者已不在少数,已有个别省市对其征收个人所得税,显得政策十分混乱;又如,中端是否征税始终无章可循,但在具体执行中却基本按免税处理,这就为日后政策变化留下悬念,金融机构必然心有余悸。

3. 应全面检视税收政策、制定完整税收政策和确定税优模式。10年来,税优政策之所以始终没有离开前端,也没有对中端和后端做出任何明确规定,一方面说明我们重视的仅仅是当期的财政收入,漠视了长期的制度建设,另一方面说明企业年金制度没有得到应有的重视,没有真正纳入决策者的视野和多层次社保体系框架当中。正在讨论拟议中的“社会保险法”应将企业年金的制度模式和税优模式等十分重大的框架性问题纳入进来,以立法的形式予以确认。目前企业年金税优政策到了一个需要全面检视和确定模式的关键时刻。

(二) 现行所得税法的硬约束与社会文化的软约束

1. EET 养老金在现实中面临的税法冲突。就个人缴费而言,本文前述中将中国企业年金税优模式定性为“模糊 TEE”,而将“国税通知”定性为“纯粹 TEE”,其实,二者区别不大,均不利于企业年金发展。既然 EET 具有很多优势,那么,为什么不能采用 EET? 这是因为实行 EET 的后端纳税模式与中国目前实行的分类个人所得税制存在较大抵触。《个人所得税法》第四条第七款规定,“按照国家统一规定发给干部、职工的安家费、退职费、退休工资、离休工资、离休生活补助费”将免纳个人所得税。这就不仅对企业年金形成立法冲突,而且对其他类别的退休收入也提出法律质疑。例如,《个人所得税法》第四条第五款规定免纳个人所得税仅有“保险赔款”,而没有养老金产品。“保险赔款”显然意指财产保险中由于保险标的灭失和损坏所获得的保险金赔付。那么,个人商业养老保险产品的保险金给付的性质是什么,是否应该纳税,这些均无明确规定,但在实际操作过程中,保险金的给付是免征个人所得税的。再例如,团险在理论上应为 EET 模式,但事实上很多地区变形为 EEE。再例如,据笔者调研统计,目前中国大约有 130 多个县级市和地级市实行了地方性的 60 岁或以上老年人的老年补贴制度,其特点是资金均来自财政转移支付,实行非收入调查式制度,大多仅以年龄和户籍为资格条件,免征个人所得税,这显然与《个人所得税法》第四条第三款规定的“按照国家统一规定发给的补贴、津贴”予以免纳个人所得税的规定相抵触。与保险赔款一样,这个日益普遍的地方性老年补贴免税制度实际也是一个“灰色地带”。

《个人所得税法》中明确规定免税的项目是“退休工资”。“退休收入”概念的范畴显然大于“退休工资”,应包括“退休工资”、各种地方性老龄补贴、企业年金所得和商业个人养老保险金等。“退休工资”是指强制性的基本养老保险制度中由缴费权益形成的退休收入(这里

且不论公务员和事业单位等没有参加基本养老保险的单位),属于工资的性质。虽然在目前统账结合的基本养老保险制度下,个人账户资产形成的退休收入与企业年金个人账户形成的退休所得,无论在计发方式上(均由缴费和收益形成),还是在支取方式上(绝大部分为一次性支取),几乎完全一致,但其性质却全然不同。所以,《个人所得税法》列举的“退休工资”这个概念不应包括企业年金所得、各种地方性老龄补贴、团险和各种商业个人养老金,这就是企业年金税收政策与现行税法产生抵触并难以出台、延税型商业养老保险产品面临尴尬并几起几落、个人商业养老保险产品的保险金给付成为“灰色地带”并难有定论的原因所在。

在养老金来源多样化的趋势下,退休收入的外延与含义越来越宽泛,退休工资仅是其中的一个组成部分。因此,在目前分类所得税制下,我们面临的选择有二:一是在修改《个人所得税法》时将企业年金所得、延税型养老保险产品、个人商业养老保险产品的保险金给付、甚至地方性老龄补贴等逐一列入,与“退休工资”并列,即所有“退休收入”均实行免税制;二是明确规定只有“退休工资”免税,其他“退休收入”均予以纳税,以期尽快消除这些不规范的做法,强化税制的严肃性与可操作性。

2. EET 养老金面临的社会文化抵触。目前世界各国个人所得税模式可分为 3 种:分类所得税制、综合所得税制、综合和分类相结合的混合所得税制。分类所得税制是指分类定率、分类扣除、分类征收、源泉扣缴和代扣代缴,这就是对上述诸多“退休收入”难以免税的原因之一;而综合所得税制是无论来源如何,对个人全年所有收入总额进行综合,在减除各种法定的宽免额和扣除额之后,余下为应税所得,在个人自行申报之后,按统一累计税率计征所得税;混合所得税制是将分类课征与综合课征相结合,对有些项目单独课征,多数由纳税人汇总缴纳。

中国自 1994 年开始实行新的分类个人所得税制以来,将应纳个人所得税划分为 11 类,不同类别适用不同的税率,并实行与之配套的代扣代缴制度。由于是多个环节课征,这个税制对增加财政收入,调节个人收入差距发挥了一定作用,但同样也存在很多问题和缺陷,例如,按税源分别课征难以准确测定和完整体现纳税人的真实纳税能力,所得来源多且综合收入高的纳税人缴税很可能较少,与量能负担的社会公平原则相悖。换言之,按《个人所得税法》,个人所得税表面上看是一个税种,实际是由 11 个类别构成,与其相对应的适用税率有 5 种,而免纳个人所得税的类别列出了 10 项。所以,分类所得税制的征缴原则注重的是“所得来源”,“退休工资”与其他退休收入的来源不同,如果将不同来源的诸多“延税型”养老金逐一列入《个人所得税法》的免税类别,必将导致其与现行分类个人所得税制产生激烈冲突,短期内,具有颠覆性的单项个人所得税制改革将难以实现。如果将所有退休收入或企业年金明确列入纳税类别,那就意味着选择了后端征税的 EET 模式,别无其他选择,但这也是非常复杂的,不仅难以顺利通过,而且也是不可能的,这是因为,在中国特有的心理习惯、儒家文化和传统美德等社会软环境中,“退休皆免税”已深入人心,甚至成为一个思维定势。例

如,不仅基本养老保险的统筹部分实行的是 EEE,个人账户部分实行的也是 EEE,由此成为世界各国基本养老保险中最宽松和最优惠的税收制度;其他所有“退休收入”虽然未明确规定征税,但在实际执行中基本上也是免税的,这就是社会软环境的结果。这里要强调的是,目前每年都有相当一部分企业年金缴费者达到法定退休年龄,进入领取者的行列。如果明确实行 EET,其产生的负面效应也是不可忽视的,不利于推动企业年金的发展,尤其对那些个人账户累计余额较多的领取者来说,一次性支取的适用税率有可能是最高的,其后果是难以接受的。

上述困境就是企业年金面临的难以名正言顺实行 EET 的原因之一,是“国税通知”只能含糊其辞地选择 TEE 的诸多原因之一。换言之,企业年金实行 EET 受到的社会软约束要大于所谓税务机关征管能力薄弱及其技术手段落后的硬约束,甚至大于分类所得税制的硬约束。

(三) 个人所得税制的转型与“部分 TEE”的提出

1. 国外实行综合所得税制促进养老金发展的经验。早在 1994 年实行新的分类所得税制之初,就有学者在对 3 种模式比较的基础上,提出了制度过渡与转型问题(史兴旺、梁红星,1996)。分类所得税制的理论依据发端于 19 世纪末的区别定性理论,该理论认为,与资本所得的流入相比,劳动所得的流入持续力较差,会因失业和生病而中断,不利于国家对税源的掌握,只有采取源泉缴扣的办法及其分类所得税制,才能保证税收的流入。但随着纳税意识的增强、税收信息制度的完善,尤其是社保体系纷纷建立之后,劳动所得流入中断或终止造成的损失已不明显,区别定性理论已显过时,分类所得税制已不适应时代发展,尤其是在各种延税型养老金普遍建立的要求下,绝大多数工业化国家纷纷转为实行综合所得税制;一小部分发达国家实行混合所得税制,如法国、突尼斯和塞内加尔等讲法语国家(薛香梅,2006);极少数国家和地区实行分类所得税制,如中国香港特别行政区、葡萄牙和苏丹等(姚涛,2001)。美国实行的是典型的综合所得税制国家,对老年收入和高收入者实行差别较大的税收待遇,例如,对年满 65 岁的老年人除按填报身份的标准扣除之外,还享有附加的扣除额,而对高收入者则设立 5%附加税(袁亚春、杨春玲,2001)。美国 65 岁及以上老年人贫困发生率之所以能够从 1935 年的 70% 下降到 2005 年的 8.1%(U.S.Census Bureau, 2006),与美国拥有世界上最发达的 EET 型企业年金和延税型养老金有关;美国之所以能够拥有发达的养老金,与其实行的综合所得税制有关。

2. 分类所得税制向综合与分类相结合的混合所得税制转型的必要性。鉴于税制改革的必要性,2003 年《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》首次指出,“改进个人所得税,实行综合和分类相结合的个人所得税制”,开始了从分类所得税制向混合所得税制改革的转型;2006 年通过的《“十一五”规划纲要》又明确提出“实行综合和分类相结合的个人所得税制度”;2007 年财政部和国家税务总局开始制定实行综合与分类相结合的个人所得税制度(童颖,2007);2008 年 7 月国务院办公厅转发的国家发改委《关于 2008 年深化经济体制改革工作意见的通知》指出,“研究建立综合与分类相结合的个人所得税制度”。

近几年来,中国以“小步微调”为特征的转型改革措施频频出台,如上调工资、薪金所得减除费用标准(由 800 元先后提高到 1 600 元和 2 000 元)、对年收入超过 12 万元者实行纳税自行申报制度、减低和免征利息所得税(从 20%下调到 5%直至暂时免征)等。但由于纳税意识普遍薄弱、征管能力普遍落后、个人所得税制改革的复杂性等原因,这些改革都未触及制度的实质,没有突破性进展,离过渡期目标即综合与分类相结合的混合所得税制还有很大差距,离最终的综合所得税制目标就更远了(高培勇,2009)。

3. 分类所得税制下过渡性税收政策“部分 TEE”的提出。目前中国的收入分配制度尚处于转轨时期,许多政策有待规范。在个人收入来源日益多元化的今天,税制改革显得十分紧迫,但又不能一蹴而就;对退休收入来源多元化的社保体系目标而言,尽快发展企业年金是急迫的,但却受到税制硬约束和社会软约束的影响。面对这些冲突和矛盾,企业年金作为收入分配制度的一个组成部分和社保体系的一个支柱,在税制转型期内,只能退而求其次,寻求一个权宜之计,既要满足企业年金发展的需要,又不能与现行税制和社会环境产生较大冲突,以最大限度实现保证财政收入和调动职工积极性的双重目标。

换言之,在 4 个“现成”的主要征税模式中,他们都不太适合中国的具体国情:实行 EET 与现行税制和社会环境存在较大抵触;实行 EEE 显然不是理性的选择,不利于财政收入;实行 ETE 缺乏对个人收入的调节;实行 TEE 则不利于调动职工积极性和促进企业年金发展。静态地讲,从世界各国案例看,EET 固然是一个最优的税收模式选择,TEE 固然不利于企业年金发展;从中文文献检索中可看到,业内和学界几乎一面倒,倾向 EET,拒绝 TEE,这是可以理解的;但是,当将所得税法和社会环境引入之后却发现,这不是理性的,在这种环境下要想满足企业年金发展的实际需要,就必须将现实与理想结合起来,走出一条新路,创造出一个适合中国国情的税优模式。为此,笔者提出一个折中的过渡性制度安排——“部分 TEE”。

五、“部分 TEE”的过渡性制度安排:模式创新与政策设计

(一)“部分 TEE”的设计特征与历史定位

1. “部分 TEE”的 4 个设计原则描述。作为一个完整的税收模式,“部分 TEE”模式明确规定在中端和后端免除个人所得税;在前端征税设计中,企业缴费保持目前 5% 税优比例的规定,在个人缴费征税设计上实行“部分纳税”。实行部分前端课税一般有两种方式。一是在前端给予一个免税限额,即定额式免税,比利时和葡萄牙采取这个方式。但在中国采用这种方式至少存在两个困难:(1) 由于经济高速增长,社会平均工资增长率呈两位数,免税额几乎需要年年调整,交易成本较大;(2) 地区间发展存在较大差距,工资水平相差甚远。例如,2008 年上海在职职工平均工资是 56 565 元,而江西仅为 21 000 元(国家统计局,2009b)。由此看来,全国实行统一免税额不仅操作性较差,且有失公平,只能根据经济发展水平实行级差式免税额,但这无异于实行比例限额。二是“楔入”一个免税比例,这个方式从全国范围来看比较公平,容易操作。为此,笔者倾向于采用免税比例的方式。“部分 TEE”将体现 4 个设

计原则:与个人所得税法实行的分类所得税制的一致性;调动职工建立年金制度的积极性;充分发挥企业缴费对职工的激励性;体现企业年金制度设计上的公平性。具体设计有以下4个特征:(1)明确对个人缴费给予税收优惠政策,笔者给出两个方案:方案一是2.5%的税优比例,相当于企业缴费税优比例5%的1/2。方案二是4%。(2)将个人缴费比例从目前的8.3%下调至5%,作为个人缴费比例上限。(3)将税优比例与缴费比例“对应捆绑”起来,设定5个缴费档次,每个档次对应一种税优比例(见表3);职工个人对5个档次享有选择权。(4)将企业缴费比例从目前的8.3%下调至5%,作为企业缴费比例上限,即企业缴费比例与税优比例重合起来,均设定为5%;将5%税优分割在5个档次之中,成为真正的“配比缴费”,还原DC型双方缴费的本来属性。在划入个人账户时,维持“国税通知”的规定,独立课征个人所得税。进入个人账户后即意味着最终完成了归属感,如同个人储蓄所有权那样,不得随意变更。

在上述两个捆绑式方案的第一至第五缴费档次中,账户缴费总额分别为个人工资的2%、4%、6%、8%、10%,其中个人与企业缴费各占一半。两个方案不同之处在于,个人缴费税优比例在每档的分配中是不一样的。

在具体执行中,这里设计的“5档捆绑式”结构还可视具体情况分成“大捆绑”与“小捆绑”。上述设计为“大捆绑”,意指将个人的缴费比例和税优比例,与企业缴费捆绑起来,共同形成每个档次;“小捆绑”是指仅将个人的缴费比例与税优比例捆绑在一起,而将企业缴费独立出去,意味着仍保留着原企业账户的制度设计。笔者倾向于“大捆绑”,这是过渡期内保证企业年金公平性和取信于民的一个重要设计。

2.“部分 TEE”的历史定位与替代率估算。从国际比较看,“部分 TEE”的本质是 T(PE)EE,或“准 TEE”,而不是完全意义上的 TEE。以“5 档捆绑式”为设计特征的 T(PE)EE 在表 2 列出的 30 个国家中均未看到,在世界范围内也许是一个少见的 TEE 税优模式。这个“部分 TEE”设计思路,是分类所得税制框架下的一个折中方案,是该税制约束下发展企业年金的一个

临时计划,具有中国本土特色,是过渡期内推动企业年金制度发展的一个既征税又免税的混合型的有限激励。

“部分 TEE”是一个过渡性的制度安排,因为实行 EET 才是发展企业年金的最优选择;只有转变税制才能为实行 EET 模式创造与之相适应的税制环境。从这个角度看,待时机成熟,应适时将“部分 TEE”转变为“纯粹 EET”。

表 3 “部分 TEE”两个方案与“5 档捆绑式”设计

缴费和税优比例	占工资百分比				
	一档	二档	三档	四档	五档
账户缴费总额	2	4	6	8	10
方案一					
个人缴费比例	1	2	3	4	5
个人税优比例	0.5	1.0	1.5	2.0	2.5
企业缴费比例暨税优比例	1	2	3	4	5
方案二					
个人缴费比例	1	2	3	4	5
个人税优比例	0	1	2	3	4
企业缴费比例暨税优比例	1	2	3	4	5

注:作者制作。

对企业人力资源部门来说,“5 档捆绑式”看上去比较复杂,但在微观操作中,全国可以统一设计一个软件,只要输入基本信息便可自动生成划入个人账户的数据,具有准确率高和便于财会操作的优势。为充分体现企业年金制度在不同地区和不同行业之间的公平性和开放性,全国统一实施“部分 TEE”税优模式,取消地方政府各自为政和比例悬殊的税收政策。

“部分 TEE”的替代率比较理想,以方案一第五档为例,在年均投资收益率为 5%和缴费期为 30 年等假定条件下,其个人工资替代率大约为 15%~18%。这个替代率水平与前述英、美等发达国家的 40%替代率相比存在很大差距,但远远高于 OECD 的 30 个成员国平均 9%的水平。因此,在过渡期内“部分 TEE”基本可以满足发展企业年金并由其承担起社保体系第二支柱的需要;即使过渡期较长,也可成为一个稳定性较好的次优选择。

(二) “部分 TEE”的设计理念与制度目标

1. 考虑到与现行分类所得税制源泉征税的一致性。既要体现前端的源泉征税特征,切实避免一元钱象征性缴费等道德风险的发生和税收的严重流失,又要明显植入一定的税优机制,以期获得鼓励参与的效果,这就是“部分 TEE”的设计初衷和制度特点。这个设计理念主要体现在以下 3 点:(1)给予个人缴费有限的税优比例。无论是方案一还是方案二,与国外相比,税优比例都是很小的。(2)企业缴费划入个人账户时征缴个人所得税并独立计征。这是打了折扣的企业缴费税优设计。(3)实施“5 档捆绑式”制度设计,既要保证每人享有税优,又要保证每个人必须纳税。方案一的特点是,选择档次越高,税优比例就越高,纳税也越多;方案二的特点是,选择缴费的档次越高,享有的税优比例就越高,但纳税比例则始终保持为 1%。在上述两个方案中,只要建立年金计划,当期就能保证税收流入财政。

2. 考虑到“税收激励”在职工建立企业年金中的积极性。为激励个人缴费,将缴费比例与税优比例捆绑在一起,可以有效避免道德风险的发生。实际上,几年来国内实践和国外案例显示,个人缴费的实际比例常常高于税优的规定比例,这就是“税收激励”效应,因此,“5 档捆绑式”设计符合国际惯例,也符合中国国情,且简单易懂,便于操作;职工自主选择的依据取决于个人不同的经济条件和“储蓄偏好”,取决于“税收激励”对不同个人产生的边际效用。

在 OECD 成员国中,个人实际缴费比例一般都大于税优比例,“税收激励”平均占实际缴费的 20%,最高的国家是捷克,为 40%,最低的是墨西哥和新西兰。在“税收激励”和缴费上限较为慷慨的国家,个人缴费率较高,享有的税优较多,如爱尔兰、英国、加

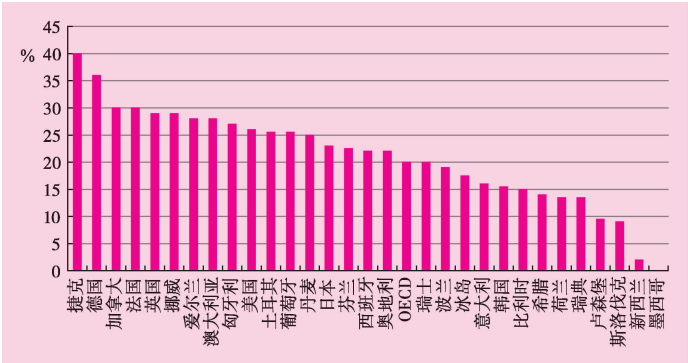


图 5 OECD 成员国自愿型企业养老补充保险中“税收激励”在缴费中所占比重

注:作者根据 OECD,2009,第 110 页,表 4~7 绘制。

拿大和美国。有些国家(如荷兰、瑞士、冰岛、丹麦和瑞典)为弥补“养老金缺口”,替代率要求较高,缴费率也较高。据 OECD 的一项报告,税优比例与实际缴费较为接近的国家有:日本(4.5%)、墨西哥(5.5%)、西班牙(6%)、瑞典(7%)、斯洛伐克(8%)、丹麦(9%)、挪威(11%)、美国(14.5%)、加拿大(15.5%)、荷兰(16%)、澳大利亚(16%)、瑞士(16.5%)、爱尔兰(37.6%)(Kwang-Yeol Yoo 等,2004)。

3. 考虑到企业缴费归属在企业年金设计中的激励性。以往企业缴费与个人缴费的配比关系非常松散,企业缴费没有起到激励的作用,但在“5 档捆绑式”设计下,企业缴费即时自动进入个人账户,即时完成企业缴费的归属,还原了企业的“配比缴费”属性。DC 型企业年金本来就具有储蓄性质,应以职工个人缴费为主,企业缴费的目的是给予一定的“支持”。因此,“5 档捆绑式”不仅体现和强化了双方缴费的原则,而且还体现了企业缴费的激励原则,即个人缴费越多,进入其个人账户的企业配比缴费比例就越高。在该设计下,应取消目前普遍流行的“企业账户”,以避免个人象征性缴纳一元钱的道德风险的发生,防止企业高管层在分配企业账户缴费资产时滥用权力,纠正已经“走样”和“变味”的年金制度的继续发生。该设计的激励来自职工的信息对称性,因为个人账户收益和资产增长余额变动一目了然。

4. 考虑到企业年金制度设计中 4 个公平性。众所周知,中国企业年金之所以没有引起决策层的高度重视,没有制定出一套完整的税优政策,其主要原因是存在两个担心,一是担心影响当期财政收入,二是担心成为加剧社会分配不公的“富人俱乐部”。近几年来,社会舆论对大型国有垄断企业建立企业年金颇有微词,因为目前大中型国有垄断企业建立企业年金的比重远远大于非国有中小型企业,而且由于 2004 年之前制度不完善,个别企业缴费比例过高和个人账户资产余额过大等现象确实存在。如果在制度设计中没有注意和不能解决这些问题,企业年金在中国就注定是没有发展前途的,就注定在社保体系中不能发挥其应有的作用。

从社会公平性考虑,将企业缴费比例上限从 8.3% 下调至 5%,并将其与税优比例统一设定为 5%。个人缴费比例也从 8.3% 下调至 5%。降低双方“缴费封顶线”的目的是考虑到中国国有企业比重相对较高,防止经济效益非常好的垄断型国有企业不计成本、利用较高的缴费空间将之作为滥用未来福利分配的一个手段。其实,国外绝大部分 DC 型计划税优比例很高,如英国雇员缴费税优比例平均高达 29%,其中,年收入 5 万美元以下者为 20%,5 万美元及以上者高达 40%;大型企业的雇主缴费税优比例为 28%,小型企业为 21%^①。很多国家还允许职工的实际缴费比例高于税优比例,有的国家未设个人缴费比例上限,有的甚至允许个人向单位临时借贷一部分资金(如美国联邦政府雇员的“TSP 计划”),几个月后归还。在中国目前条件下,这个捆绑式设计是一个过渡性方案,待若干年后(如 5 年)中小企业参与率达到一定程度、社会公平性不被认为是一个问题时,税优和缴费比例均可适当上调。

从企业内部公平性考虑,将企业缴费即时划入个人账户,取消企业账户。这个设计是一把“双刃剑”,一方面限制了企业雇主的“裁量权”,企业只能根据职工选择的档次被动地对

^① 笔者在与英国标准人寿高级养老金政策经理 Andrew.J.Tully 先生座谈时获得的数据。

其账户按照公式给予机械地“配比缴费”；另一方面提高了制度的透明度，充分体现了高管与职工的平等原则，极大地限制了性别歧视、身份歧视、年龄歧视、工龄歧视和级别歧视等现象的发生。取消企业账户意味着企业缴费不能“独立”出来，意味着取消企业缴费归属期的条件限制，意味着实际缴费比例不能按企业工资总额计算，而应以每个职工个人工资为基数计算，真正实现企业内部的公平性，限制收入分配差距拉大。这里要纠正企业年金作为“金手铐”的一个认识误区。如果将企业缴费暂时集中形成一个企业账户，以“未定归属期”的方式作为限制人才流失的手段，那就不仅会扭曲劳动力的自由流动，而且还有损企业年金的声誉。取消企业账户和当期解决企业缴费的归属问题，以增加职工福利的方式来吸引和留住人才，而不是限制流动，这才是“金手铐”的真谛。

从不同企业规模之间公平性考虑，“5档捆绑式”设计为中小企业提供了多样性的税优选择空间，降低了缴费能力弱的中小企业进入“门槛”，并可根据经济周期波动情况，在经济景气时选择高档费率。这将有利于调动中小企业建立企业年金的积极性。否则，如果采取纯粹的TEE，等于是将中小企业排除在外，其结果恰恰是强化了企业年金“富人俱乐部”的示范效应。

从不同职工之间公平性考虑，将一档作为自动登记参加年金制度的一个“缴费起点线”，等于为新进入青年职工加入企业年金设立了一个“自动注册机制”，最大限度地扩大了参与率，为不同年龄、不同经济条件和不同偏好的职工提供了较宽的选择范围。

在上述4个公平性的设计下，由于职工积极性得以调动，虽然在前端实行了部分纳税，但一定税优比例的植入可以起到较大的激励作用，促进自愿型企业年金的发展。虽然在OECD成员国中只有匈牙利实施的是纯粹的TEE，其效果非常好，替代率高达26.2%，占其GDP高达10.9%（OECD，2009），但是，匈牙利案例基本没有可比性，因为其企业年金是强制型的。

（三）防止企业年金拉大收入分配差距和扩大参与率的两个建议

1. 建议尽早出台集合计划“管理条例”，鼓励中小企业建立企业年金。根据笔者调研数据，目前建立企业年金的中小企业将近7000个，约占建立企业年金总户数的20%；人数100多万，占总缴费人数的10%；基金规模70多亿元，不到基金总规模的4%。广大中小企业被拒之门外，不是因为其意愿低下，而是由于集合计划的“管理条例”始终没有出台，单一计划“门槛”较高，不适合中小企业的进入。集合计划缺位在客观上对中小企业有失公允，那些经营效益较好、加入意愿较高的中小企业，由于没有集合计划而不能享受与大型国有企业同等待遇的企业年金税收优惠，由此被视为“富人俱乐部”，这是制度供给缺位和政策歧视的结果。能否尽快制定和出台集合计划“管理条例”，是能否有效防止企业年金成为拉大收入分配差距的“富人俱乐部”的一个重要制度保证，应引起政府主管部门的高度重视。

集合计划的自身特点是管理机构的行政成本较低（免去了建立单一计划所需要的全部交易成本）、收益率较高（多个企业形成的巨大资产池可拓宽投资范围和选择收益率高的投资工具）、风险低（有利于实现分散化投资）、计划的存续不受单个企业破产的影响（以整个

集合计划的存续为存在条件)、非常适合企业生命周期短和员工数量不多的中小企业参加。

制定和公布集合计划管理条例迫在眉睫,既是因为目前已存在的40多个“准集合计划”迫切需要有章可循,有据可依,保护缴费人合法权益,消除基金安全隐患,扩大投资品种范围,提高收益率;更是因为只有制定和公布集合计划管理条例,让更多的中小企业加入进来,才能自动消除广为诟病的企业年金是专门为高收入的大型垄断企业服务的社会舆论,才能彻底改变政府不作为的社会印象,才能真正体现企业年金的公平性、开放性和普及性。

2. 建议制定“职业年金制度”并与“部分 TEE”税优制度同时出台。尽早建立起一个完整的职业年金制度,是积极推进公务员和事业单位养老保险改革的重要一步。完善税优制度是为事业单位职工和公务员建立职业年金的一个契机,“职业年金条例”应同时出台。事业单位和公务员系统建立职业年金制度也是对资本市场一个重大贡献。若按50%的国有单位和10%的非国有单位建立企业年金来推算,参加企业年金的缴费人数大约为3600万人,其企业年金缴费总额每年将净增1010亿元^①,这将成为每年进入资本市场的长期性投资资金,到2020年,企业年金资产规模将有望超过1.5万亿元。

这是一个十分保守的估算,因为目前全国公务员和事业单位(尤其是高等院校与科研单位)在岗职工将近4000万人,“职业年金条例”正式出台之后,他们建立职业年金的偏好要高于私人部门的雇员,仅这个群体的缴费总额就会达到上述估算数据。当然,这里涉及5%的单位缴费的财政补贴问题,但总体看财政压力不是很大,按现行对事业单位拨付资金的渠道和结构看,第一年需要增加的财政拨付不会超过300亿元,仅占GDP的0.1%和财政收入的0.4%。

如果考虑到单位配比缴费的财政约束条件,还有另一个“大过渡”的思路,即仅为“新人”建立职业年金计划并实施单位缴费(“中人”没有单位配比缴费),这样第一年的财政补贴仅为8亿元。按照这一保守思路匡算,在个人缴费税优条件下,如按国家机关和事业单位建立职业年金参与率50%计算,每年缴费增量将达310亿元;如按80%计算,将达500亿元^②。

六、结 语

既然“国税通知”将中国企业年金税优模式抉择问题推向了前台,我们就应认真反思,瞻前顾后,科学对待。转变增长方式的紧迫性“倒逼”社保体系路线图需要尽快出台,而企业年金能否担当起第二支柱的重任在相当程度上取决于税优模式的选择;既然社保制度和企业年金都是舶来品,我们就应兼收并蓄,为我所用,而不能机械照搬。20年的企业年金历史和10年的税优政策演变历史告诉我们,税优政策应尽快给出完整设计,税优模式应尽早抉

① 2008年全国职工工资总额3.3万亿元,在岗职工1.15亿人;其中,国有单位1.9万亿元,在岗职工6100万人;非国有单位1.5万亿元,在岗职工5400万人(国家统计局,2009a)。

② 2008年全国事业单位人均工资29251元,机关人均33209元。这里按年人均缴费1560元计算(国家统计局,2009a)。

择,尤其是在“后危机时代”,应尽快纳入到社保体系的整体考虑之中;既然个人所得税法实行的是分类制,在制度设计时应考虑目前的税制,并结合相关的社会因素,以中国具体国情为背景,制定一个“多赢”的税优制度,以适应和满足各方面的要求。“部分 TEE”税优模式作为一个制度尝试,在实践中应积极探索,不断完善,使中国特色的企业年金制度在世界社保制度创新中占有一席之地。“部分 TEE”企业年金税优模式还昭示,目前实行的分类个人所得税制成已不适应中国经济发展的客观需要,不适应个人税收递延型养老保险产品的商业开发,因此,个人所得税制改革应加快步伐。

参考文献:

1. 杨帆等(2008):《中国企业年金发展报告》,中国劳动保障出版社。
2. 郑秉文等(2009):《机关事业单位养老保险制度改革思路——“混合型”统账结合制度下的测算》,《公共管理学报》,第1期。
3. 嘉实基金养老金研究小组(2009):《企业年金与税收(上篇)》,《经济参考报》,7月31日。
4. 薛香梅(2006):《我国个人所得税课税模式选择》,《合作经济与科技》,第1期。
5. 姚涛(2001):《论个人所得税课税模式的改革》,《广西财政高等专科学校学报》,第4期。
6. 袁亚春、杨春玲(2001):《美国联邦个人所得税制及其对我国的借鉴意义》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》,第6期。
7. 童颖(2007):《个税起征点将随CPI浮动》,《东方早报》,12月26日。
8. 高培勇(2009):《新一轮税制改革评述:内容、进程与前瞻》,《财贸经济》,第2期。
9. 史兴旺、梁红星(1996):《个人所得税课税模式的比较与选择》,《经济与管理研究》,第6期。
10. 郑秉文(2010):《2009金融危机:“社保新政”与扩大内需》,《中国社会科学院研究生院学报》,第1期。
11. 国家统计局(2009a):《中国统计年鉴(2009)》(光盘版),中国统计出版社。
12. 国家统计局(2009b):《中国劳动统计年鉴(2009)》(光盘版),中国统计出版社。
13. 新华网(2009):《连续第六次提高企业退休人员养老金彰显中央政府高度重视改善民生》, http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-12/22/content_12690260.htm, 12月22日。
14. 人力资源和社会保障部(2008):《2008年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部网站(<http://www.mohrss.gov.cn>)。
15. Department of Health & Human Services, US(2008), CHIP Statistical Enrollment Data System (SEDS) form CMS21E, CMS64.21E, and CMS21 waiver(2/07/08), February 1.
16. Kwang-Yeol Yoo and Alain de Serres(2004), Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes. Economics Department Working Papers No.406, 14-Oct-2004, p.38.
17. U.S. Census Bureau(2006), Current Population Survey, 2005 and 2006 Annual Social and Economic Supplements.
18. OECD(2009), *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*. OECD 2009. p.143, 118, p.119.
19. Robert Holzmann(2009), *Aging Population, Pension Funds, and Financial Markets, Regional Perspectives and Global Challenges for Central, Eastern, and Southern Europe*, The World Bank, Washington DC. pp.43-45.

(责任编辑:朱 犁)