美国企业年金监管模式与方法借鉴

陈 星(博士) 魏 枫(副教授)

(中国地质大学〈武汉〉公共管理学院 武汉 430074 黑龙江大学经济与工商管理学院 哈尔滨 150080)

【摘要】美国企业年金的监管体系成熟,根据美国《雇员退休收入保障法》的规定,企业年金计划的监管职责由劳工部下属的雇员待遇保障局、财政部下属的国家税务局和养老金待遇担保公司共同承担,那么如何保证三个机构责任分工明确又运作协调有效呢?美国是使用反应式监管方法的典范国家之一,有哪些主要经验值得借鉴呢?本文围绕这两大问题,对美国企业年金监管实践展开研究分析。

【关键词】美国 企业年金 专业化监管 反应式监管

一、美国企业年金监管架构的建设与完善

1. 美国企业年金监管模式——专业化监管模式。通常,私营养老金(企业年金)的监管架构大体可分为三种模式:模式一,专业化监管模式,即由一个或多个机构专门从事养老基金监管;模式二,部分一体化监管模式,即由一个机构负责保险业和私营养老金监管;模式三,一体化监管模式,即由一个机构负责监管整个金融部门,包括银行、证券公司、保险公司和养老基金。

美国对私营养老金监管的法律基础是联邦法规《国内税收法》和《雇员退休收入保障法》(简称《保障法》),因此,美国的私营养老金计划基本上不受州级政府的管辖,而由联邦政府机构直接监管。根据《保障法》规定,企业年金计划的监管职责由劳工部、财政部和养老金待遇担保公司共同承担。美国企业年金监管架构属于典型的专业化监管模式。《保障法》的执行由劳工部下属的雇员待遇保障局、财政部下属的国家税务局以及养老金待遇担保

其次,利用信息化平分建立项目和二级单位资金预算机制。通过资金预算确定合理资金占用量,在保证正常生产经营需要的前提下,努力挖掘内部资金潜力,加强应收款管理,节约成本费用支出,充分使用自有资金,控制融资额度,始终保持贷款的合理性;合理调度资金,使资金的使用达到最优。资金预算包括项目经济运行周期的项目资金总预算和与其分解落实的月度资金滚动预算。同时根据各项目资金总预算不同阶段的融资额形成二级单位的年度融资预算,便于各级财务人员对资金运作进行跟踪、分析,发挥监管和控制作用,使项目资金收付始终保持最优化。

第三,建立资金支付平台,这是监管资金流向的有效手段。严格执行资金收支两条线,所有资金收取都必须进集团资金结算中心,资金支付只在一定的平台上支付。通过支付平台与"点对点"相结合可以减少资金沉淀,提高资金使用效率。

第四,建立财务巡查和审计制度。这是监管资金集中管理、项目资金"点对点"、资金预算和资金支付平台管理的重要保障,一方面能及时纠正二级单位资金运行的偏差,为二级单位提供支持和帮助,另一方面通过巡查及时了解资金运行情况,并作为考核依据。

资金集中模式、资金信息化、项目资金点对点,资金预算和支付平台建设组成有机的企业资金运行体系,集中管理和点对点是基础,信息化是支撑,资金预算的编制、运行、监管和支付平台管理是重点。该体系的建立进一步规范了企业资金运作秩序,为提高资金使用率,控制资金风险,充分发挥集群正效应提供强大财务保障。

五、结论

根据本文的研究可以得出,规模施工企业可以通过内外价值资源整合产生规模效益。在企业既定条件下要想获得更大的规模效益,产业集群是切实可行的方案。但由于行业的特定性和施工企业管理的粗放性,要想形成集群效应必须有强大的财务管控支撑。

主要参考文献

1. 兰绍清等.产业集群效应的经济学分析.现代商业,2008;36

2. 刘三林.产业群互利共生成长的理论框架.理论月刊,2013;2

3. Joseph E.Stiglitz 著.张帆,黄险峰译.经济学.北京:中国人民大学出版社,2005

公司三个部门联合完成。根据《保障法》规定的使命，三大部门各自有其明确的责任分工。

以上美国企业年金监管的基本架构在实践中又经过了调整。因为《保障法》第一章和《国内税收法》中的某些条款相同，劳工部和国家税务局的管理责任存在重叠现象。1978年美国政府对两个部门的责任分工进行了调整，国家税务局主要负责计划参与、养老金既得权利以及计划筹资等领域，而劳工部主要负责报告、信息披露和受托人要求等事项。

2. 美国企业年金监管的首要机构——劳工部。实行企业年金专业化监管模式的国家如英国、意大利等，都在本国共同监管企业年金的多家机构中确立了首要机构。首要机构在日常监管活动中能干预本质上影响企业年金参与者权利的任何事件，并协同其他监管机构发挥重要的监管作用。美国政府1978年对劳工部和国家税务局进行调整时，虽然没有指定哪一个机构作为企业年金的监管首要机构，但明确提出“劳工部有其首要职责”。劳工部事实上担当了企业年金监管首要机构的角色，在监管中起主轴作用。

为了更好地发挥劳工部的主轴作用，下属雇员待遇保障局的级别也进行了调整。雇员待遇保障局前称“养老金和福利待遇局”，2003年改为现名。更名时机构升级至次内阁级别，设立了劳工部助理部长和副助理部长的职位。雇员待遇保障局由劳工部负责雇员待遇保障的助理部长领导，助理部长通过总统任命并听候总统指示。雇员待遇保障局的领导是由行政任命，对机构进行全面的政策领导，其任职期通常仅限于一届总统任期。雇员待遇保障局可直接向劳工部副部长办公室进行报告。雇员待遇保障局的组织结构如图1所示。

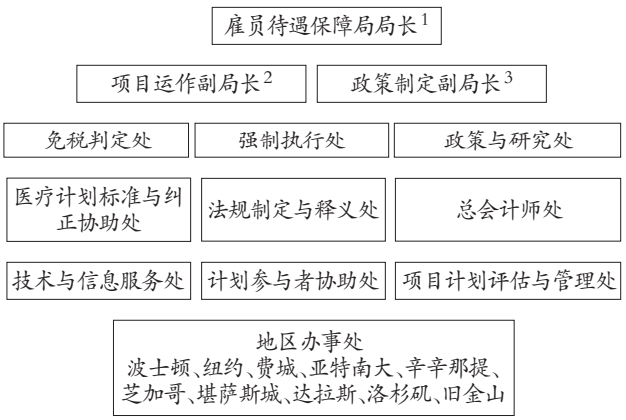

图 1 雇员待遇保障局的组织结构

注：1的级别相当于劳工部助理部长（Assistant Secretary）；2和3的级别相当于副助理部长（Deputy Assistant Secretary）；资料来源于网络（http://www.dol.gov/ebsa/aboutebsa/）。

在雇员待遇保障局下属的10个处中，由强制执行处、计划参与者协助处、总会计师处、地区办事处4个处开展企业年金执法。强制执行处雇员有15人，主要负责制定政策、优先事项和程序、提供支持（例如培训）并对强制执行活动进行评估。计划参与者协助处雇员达40人，主要负责制定政策、优先事项和程序、提供支持（例如培训）及对企业年金计划成员协助活动进行评估。总会计师处雇员为39人，主要负责执行《保障法》中关于报告与披露的规定。地区办事处把美国划分成波士顿、纽约、费城、亚特南大、辛辛那提、芝加哥、堪萨斯城、达拉斯、洛杉矶、旧金山10个地理区域，10个区域的地区办事处在各自辖区内开展执法和成员协助活动。

强制执行处、计划参与者协助处、总会计师处和每个地区办事处直接向项目运作副局长和政策制定副局长汇报工作情况，这意味着强制执行处和计划参与者协助处只能提供参考意见，对地区办事处没有直接权力，地区办事处直辖于雇员待遇保障局总局。强制执行处和计划参与者协助处对地区办事处下达指导，以保证地区办事处执行机构全局的重点任务，遵循统一的政策和程序、保证意见统一，从而确保跨区的质量控制。由于这种工作关系，地区办事处有很大的自由度，能够以最适合辖区内计划特征与所遇问题类型的方式开展工作。为了适应各个特定管辖区域的要求，在决定其监管和执法行动时，各地区办事处行使广泛的自由裁决权，但职能的行使应遵循国家总的政策框架和指导。

3. 雇员待遇保障局与其他政府部门间的关系。劳工部下属的另一个单位——司法局计划待遇保障处向雇员待遇保障局提供法律顾问，并连同司法办公室的地区分局根据雇员待遇保障局的调查提起诉讼。根据《保障法》的规定，还组建了《保障法》咨询理事会，理事会由代表美国人口不同群体的15位成员组成，针对特定问题向雇员待遇保障局提供建议。

在美国最初建立的企业年金监管架构中，雇员待遇保障局与国家税务局、养老金待遇担保公司的协作被正式写入《保障法》。以信息共享为例，向雇员待遇保障局呈交5 500报表被视为同样向国家税务局和养老金待遇担保公司呈交了这一报表；企业年金计划主办者和计划管理人向国家税务局就企业年金计划的建立进行税务登记申请纳税号，在呈交5 500报表时可使用同一纳税号，便于几个机构间互相查询已备案的企业年金计划有关信息。

在调整后的架构中，雇员待遇保障局被赋予了“首要职责”，更主动加强了与其他部门之间的沟通和协作。

2005年，劳工部与证券交易委员会联合发布《养老金顾问潜在利益冲突处理指南》（简称《处理指南》）。《处理指南》用于帮助企业年金计划受托人评判养老金顾问建

议和推荐的客观性，它强调了在证券交易委员会职员报告中提出的养老金顾问潜在利益争端披露的问题。

2008年8月，劳工部和证券交易委员会宣布它们已签署理解备忘录。备忘录将规范并加强两大机构间有关退休和投资信息共享的合作，并向投资者、计划参与者、计划管理者提供更好的信息渠道，帮助他们做出明智的退休决定。

二、美国企业年金监管的管理运作与日常操作

1. 概而言之，监管方法有主动式监管、反应式监管或将二者混合起来的方法以及风险监管等。反应式监管方法又叫更正式监管方法。监管者有选择地对养老金计划进行干预并且对特定情况予以回应，往往是待问题出现或暴露之后才采取相应的执法和纠正的手段，去纠正那些违反标准或法规的行为所造成的后果。反应式监管方法通常是一种包括具有补偿目的的监管行为，它遵循例外原则，依靠例外情况下的干预形成威慑力。美国是世界上使用反应式监管方法的典范国家之一。

在美国，企业年金监管者并不仅仅是等问题出现或暴露之后才采取相应的执法和纠正手段，而是在日常操作中，不断加强信息披露制度的建设，坚持采取自律机制和改正机制，注重调查研究，努力发现问题。正因为如此，才有可能有选择地对养老金计划进行干预并且对特定情况予以回应。可以说，不断加强信息披露制度建设、坚持采取自律机制和改正机制、注重调查研究与后发制人共同构成了美国企业年金反应式监管方法的特点。

2. 下面试以企业年金监管中负有“首要职责”的雇员待遇保障局为例，阐明反应式监管在美国企业年金监管实践中的运用。

雇员待遇保障局对企业年金的监管，一般强调自愿合规和受托人责任，通过法律教育和执行相关规定来保护计划参与者与受益人的利益。

(1)雇员待遇保障局日常的大量调查工作是审核和实地抽查《保障法》中报告和披露条款指定的呈报材料及其他相关材料，这些材料在企业年金计划主办者上交的年度5 500报表中均有反映。

5 500报表由劳工部、国家税务局、养老金待遇担保公司共同推出。对于劳工部、计划参与者与受益人而言，5 500报表是一种信息披露文件。对于其他联邦机构、国会以及私营部门而言，5 500报表是评价雇员待遇、税收、经济趋势和政策的信息与数据来源。

(2)雇员待遇保障局的另一项调查工作是重视企业年金计划参与者与受益人的反应。雇员待遇保障局要求企业年金计划管理人每年在计划年度结束后9个月内，向所有的计划参与者和受益人提供一份计划财务年度报告。其主要内容实际上是对同年度5 500报表中有关计划财务详情的概括总结，供计划参与者和受益人了解与他们相关的计划财务信息，这是一种公开的财务监督。

(3)雇员待遇保障局的另一项调查工作是筛选甄别新闻媒体、行业杂志、破产法庭记录、房地产记录，从中获得计划或个人可能的违法违规信息。基于上述调查，再分析所得线索，找出可能违反养老金法律法规的实体(具体的企业年金计划、某机构或某人)，加以验证并输入电脑系统以便追踪，展开正式调查。调查过程中，雇员待遇保障局及其地区办事处对调查对象有质询权和查证权，如果调查对象抗拒，可行使传讯权。

调查工作完成后，调查员要准备调查报告并将证据材料整理建档，提出处理建议，再一并提交上级机构，最后由雇员待遇保障局及其地区办事处决定如何处理。如果没有发现违法违规行为，调查结束后不采取任何行动；如果调查证实有违法违规行为，在多数情况下，允许调查对象自愿改正。自愿合规的执法程序是指，由雇员待遇保障局及其地区办事处向违法违规的机构或个人寄发信函，指出其违法违规行为并要求改正。假如不愿改正，便将问题移交给司法部门，向联邦法庭提出起诉。“自愿合规”只适合违法行为、情节不是特别严重的机构或个人。对于不愿接受“自愿合规”或违法行为、情节特别严重的机构或个人，雇员待遇保障局及其地区办事处就将查证结果提交劳工部司法局，向联邦法庭提出起诉。

(4)近年来，监管者的工作重心更加着力于教育、技术援助和对计划的自愿合规等活动。监管者希望通过对从业者进行法律教育、提高个人参与者监督其雇主计划运行的权利和责任意识，从而防止问题发生，这种监管制度主要强调沟通和交流。如图 2所示，美国企业年金监管活动通常包括六大环节，即申请许可、监控、分析、干预、纠正以及信息沟通。其中，监控和信息沟通两环节的监管强度大于其他四个环节，监控的强度约为2，信息沟通的强度接近5，其余环节的强度仅为1。

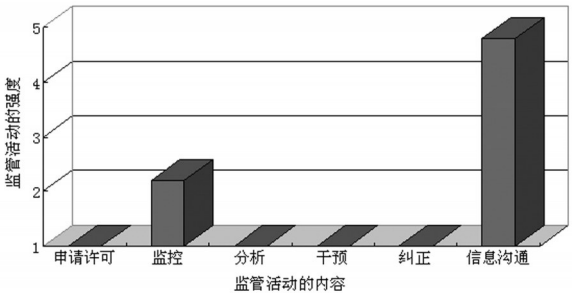

图 2 美国企业年金的监管活动

注：资料来源于Richard P. Hinz and Anca Mataoanu, “Pension Supervision: Understanding International Practice and Country Context”, Social Protection Unit Human Development Network The World Bank, May 2005, p19。

3. 从时间纵向发展的角度看，雇员待遇保障局对企业年金监管的运作方式经历了显著的变化，监管方法有所创新。20世纪70年代中期至80年代中期，雇员待遇保障局经常根据《保障法》及之后修正或调整的立法，对调查发现的问题或线索随机开展执法，但执法效果不佳。经过实践摸索，雇员待遇保障局逐步树立了与其使命更为接近的执法目标意识、执法重心意识。

1986年以来，就如何利用有限的人力资源，使执法效果最大化这一问题，雇员待遇保障局提出了决定全局的策略思想，即每一年度的执法都应有当期的目标、重点和方法。雇员待遇保障局每年都会推出具体的执法重点。具体的执法重点被称为“国家项目”，其目的在于保证执法活动集中在对企业年金计划状况最关键的领域。

基于对2008年5 500报表的调查，雇员待遇保障局确定了最新的“国家项目”——顾问与咨询者项目（CAP），调查养老金顾问与其他投资咨询者收取不正当和未披露的补偿金的情况。截至2010年8月，最初指定的40个CAP案件中，已经结束了16个，还有7个案件正处于司法调查阶段。在结束的案件中，有5个案例产生了明显效果，例如赔偿计划资产、《雇员收入保障法》的受托人采取行动，保证利益冲突不再发生。

三、典型案例分析

剖析安然典型案例，有助于更直观地认识美国企业年金的监管模式与方法。

1. 早在安然公司破产之前，雇员待遇保障局达拉斯地区办事处已经掌握了该公司401（k）计划出现问题的信息，并于2001年11月16日开始着手对安然事件展开调查。2001年12月2日安然公司正式宣布破产，致使投资安然股票的23亿美元的养老金计划资产损失惨重。2002年2月20日，纽约破产法庭的法官批准安然公司401（k）计划的诉讼可继续进行（尽管该公司已申请破产），这对于安然雇员而言是一次胜利。2002年8月30日，劳工部针对安然集体诉讼申请了非当事人意见陈述，表示支持集体诉讼。

安然事件主要涉及两类主要养老金计划，一是401（k）计划，参与者达2万人；二是雇员持股计划，参与者有8 000人。在收集考查了250万页文件、问询了110位证人并发出了78张传票后，2003年6月，劳工部在休斯敦市的联邦地区法院提出诉讼申请，以弥补因两类主要养老金计划的管理不善而使安然公司雇员遭受的损失。

此次诉讼对象除了前安然董事会与退休计划管理委员会外，还提及前安然公司两位总裁，这是因为他们为公司养老金计划选择了管理委员会，因而有责任监督管理委员会的行为，但他们却未能尽到法律规定的职责。在安然公司财务状况恶化、股票完全贬值的情况下，安然公司高层管理者逐步抛出日益缩水的安然资产，管理委员会对此未发表任何意见，也未采取任何行动保护计划参与者。起诉公司的董事会是因为他们未能尽职任命公司的雇员持股计划的托管人，而这在计划文件中有明确规定，同时也是《保障法》的要求。劳工部提出诉讼申请的另一目的在于维护安然雇员的权利，也就是说养老金计划应在无重大利益冲突的环境中审慎地进行管理。

2003年，雇员待遇保障局曾推出三个“国家项目”，DC型计划（主要是401（k）计划）是其中之一。安然公司破产不仅给该公司参与401（k）计划的员工造成巨大的经济损失，还导致全国民众对401（k）计划的信任危机。将包含401（k）计划在内的DC型计划列为国家项目，表明雇员待遇保障局意识到安然事件并不是孤立事件，而是突显了当时美国企业年金管理与运营的关键性问题，因此将其作为执法重心。

安然诉讼案历时较长，直至2006年2月中旬，劳工部长赵小兰宣布，通过公司养老金计划分发的方式，安然公司的雇员及退休人员将获得13 395万美元的现金。2006年10月底，联邦法官判处杰弗里·斯吉林24年的监禁，对美国有史以来最大会计欺诈案的罪犯进行了惩处。

自2002年，安然公司的股东及其投资者对美国多家金融机构参与会计欺诈提起诉讼。直至2009年12月初，这一长达8年的诉讼终于画上了句号。整个案件获得了超过72亿美元的偿付，这笔偿付创下了美国证券欺诈集体诉讼案历史上的高额偿付金记录，其中有46亿美元已被分发，另外10亿美元在2009年12月进行分发。为避免延迟向符合条件的安然投资者发放赔偿金，法院规定2010年11月19日为申领索偿的最后期限。截至2012年7月1日，所有的偿付基金被分发完毕。

2. 在安然案例中，美国企业年金反应式监管特点得以充分体现。只有基于特别请求或是收到某雇主、某养老金计划出现问题的信息时，监管当局才会介入。监管制度仅提供有限的主动干预和纠正，一般只是要求监管者向养老基金通报发现的违法行为，并通常以协商的方式进行纠错。若问题严重到无法通过协商解决，必须向法院提起民事诉讼。雇员待遇保障局根据相关法律，可以对提起诉讼的原告表示支持，也可单独作为一方提起诉讼。当雇员待遇保障局提出诉讼时，根据养老金计划文件、《保障法》以及相关的法律条款，可追究计划受托人、托管人等的责任，并为利益受损的计划参与者争取应有的偿付。但是诉讼结果最终取决于法院的判决，法律没有赋予监管者实施超出最低罚金标准的惩罚或赔偿性制裁，并对某些违法行为征税的权利。

安然事件中，雇员待遇保障局不仅积极为计划参与者争取最大化的赔偿，还就案例反映出的普遍问题，尽可能集中人力资源展开跨度时期较长的追踪调查。通过加

大执法处理力度，恢复产生过问题的企业年金计划的信誉，维持其正常运行，促进其健康发展。

四、相关启示与建议

通过以上分析不难看出，美国企业年金监管的模式与方法以专门法为依据，在实践中不断地改进和完善。我国同属于专业化监管模式的国家，在监管方法上，实行较严格的数量限制与市场准入等措施，应属于主动式监管。但与此同时，也部分吸纳了反应式监管方法。尽管中美国情不同，但美国企业年金监管的经验仍可供我国学习借鉴。

1. 提升监管法规的立法层次。美国是一个有限的政府权力和法制相结合的社会，企业年金监管依法执行，法律的可依据性及可执行性决定了其效力发挥的程度。

我国自《企业年金试行办法》颁布后，原劳动和社会保障部与其他部委先后又出台了一系列关于企业年金的政策法规，如《企业年金基金管理机构资格认定暂行办法》、《关于中央企业试行企业年金制度的指导意见》、《企业年金基金管理办法》、《关于扩大企业年金基金投资范围的通知》等。这些政策法规立法层次低、缺乏权威性，内容并不完善和系统，基本上都属于原则性的规定，可操作性不强。另外，企业年金涉及法律关系主体较多。在处理不同领域的争议时，《劳动法》、《合同法》、《信托法》、《行政管理法》等相关法规可能产生相互冲突。因此亟须加强专门针对企业年金的高层次立法，制定全国统一的规范企业年金运行各个环节的法规体系，以及具有可操作性的相关运作细则。

2. 确定监管的“首要机构”。在大多数经合组织国家中，无论采取何种监管方法，都有确定的私营养老金监管的首要机构。以美国为例，劳工部在企业年金监管中被赋予“首要职责”，事实充当首要机构的角色，在美国私营养老金的监管方面起着主轴作用。美国劳工部的经验值得我国企业年金监管行政部门认真借鉴。

企业年金基金的运营需经过不同的金融环节，涉及银行、证券、保险等不同类型的金融机构。我国企业年金监管除了人力资源和社会保障部之外，还涉及财政部、保监会、证监会、银监会等多个部门。管理机构泛化，尚无有效的协调监管机制。在分业监管模式下，由于部门监管职责不明确，监管范围可能重叠或是出现监管真空。

为了落实政府的重大责任，建议我国确立人力资源和社会保障部为企业年金的首要监管机构，适当增加该部门的人员配备，加强高素质企业年金监管队伍建设。人力资源和社会保障部也应根据我国企业年金运行与投资运营实际，按《企业年金试行办法》的有关规定，调整内设机构，分别监管基本社会保险基金与企业年金，建立对全国范围企业年金的专门监管部门。在监管功能设计方面，应注重监督企业年金计划的财务状况和信息、监督企业年金基金是否独立于企业，置于信托模式之中、监督受托人履行职责时是否坚持单一利益即仅为计划参与者谋利的原则与忠诚谨慎原则。同时，还应组织力量查处重大案件。应逐步完善与财政部、保监会、证监会、银监会等其他监管机构的协调机制，垂直领导地方企业年金监管机构开展工作，使人力资源和社会保障部最大限度地发挥企业年金监管的主轴作用。

3. 实施有效的全程监控。世界银行资深专家、原经合组织私营养老金工作小组主席理查德·赫因茨（Richard Hinz）曾任职于美国劳工部，通过参与企业年金监管的实践，他原创性地提出了“监控”的概念，将企业年金监控视为监管的基本要素之一。赫因茨认为，“监控活动是通过信息收集，使监管者能够在其权限范围内跟踪养老基金的状况和行为。监控通常采取向监管者提交定期报告的方式，从而使监管者有规律地获取必要的信息。此外，监控也包括一系列其他的报告要求或更为积极的信息收集方式。监控活动的共同功能是提供信息，这些信息或披露要么成为监管者做出判断或采取行动的依据，要么使养老基金的运作更加透明。监控活动的潜在使用者和受众包括监管者和基金成员。”监管者甚至可以定期到现场搜集所需信息，也可以借助信息媒介，或是与其他监管者展开交流沟通来获取信息，从而使监控发挥主动的功能。

我国企业年金的监控一直是一个薄弱环节，在有些方面甚至缺位。建议我国企业年金监管机构尤其是人力资源和社会保障部，吸纳国际企业年金监控的理念和美国劳工部的经验，加快企业年金信息披露制度的建设与实施。例如，设计适合我国企业年金法规和运营实际的标准化信息披露报表、积极组建全国范围内企业年金信息中心、将信息报告工作与现场检查工作相结合、按年度发布权威性的信息等，通过有效实施企业年金监控，促进我国企业年金信息披露制度化。

【注】本文系中央高校基本科研业务费专项资金资助项目（编号：CUGW120239）和国家社科基金项目“我国收入倍增战略阶段适配性研究”（编号：13CJL022）的阶段性成果。

主要参考文献

1. 安布罗吉奥·里纳尔迪著.孙建勇等编.养老金规范和监管.北京：中国发展出版社，2007

2. 林羿.美国企业养老金的监督与管理.北京：中国财政经济出版社，2006

3. Christine Dugas. 401（k）suit proceeds vs. Enron. USA TODAY，2002-02-21

4. Juan A. Lozano. Judge ends Enron suit filed by shareholders. The Associated Press，2009；12