《学术界》(月刊)
总第298期,2023.3
ACADEMICS
No.3 Mar. 2023

职业年金:探索实践、国际经验与提升路径〔*〕

吕惠娟[1],王亚柯[2],付春雨[3]
(1.对外经济贸易大学 保险学院,北京 100029;
2.对外经济贸易大学 金融学院,北京 100029;
3.上海师范大学 哲学与法政学院,上海 200234)

〔**摘 要**〕近年来,党中央和政府多次强调,发展多层次、多支柱养老保险体系。职业年金作为我国机关事业单位工作人员的补充养老保险制度,是养老保险体系第二支柱的重要组成部分,研究其探索实践及提升路径具有非常重要的理论和现实意义。美国的节俭储蓄计划(TSP)是针对联邦政府雇员的缴费确定型补充性养老金计划,缴费机制灵活,设有独立的管理机构,基金投资范围广,待遇领取方式多元化,可为我国职业年金完善和提升提供借鉴。为推动我国职业年金的快速发展,可以从设立弹性缴费机制、完善基金管理模式、放宽投资限制,以及建立多元化取款机制等方面进行调整和完善。

〔**关键词**〕职业年金;节俭储蓄计划(TSP);机关事业单位
DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.03.019

一、问题的提出

近年来,我国人口老龄化程度加剧。国家统计局数据显示,2022年末,我国60岁及以上人口28004万人,占全国人口的比重高达19.8%,65岁及以上人口20978万人,占比达到14.9%。这意味着我国将很快进入中度老龄化社会,将大大加重居民家庭乃至整个社会的养老负担。为了应对人口老龄化,《"十四五"国家老龄事业发展和养老服务体系规划》(国发〔2021〕35号)明确提出,"大力发展企业年金、职业年金"。党的二十大报告再次强调"发展多层次、多支柱养老保险体系"。这些政策为我国实施积极应对人口老龄化国家战略、建立健全养老保险体系指明了发展方向,即在完善第一支柱的同时,加快促进第二、三支柱中企业年金、职业年金和个人养老金的发展。在这一背景下,研究我国职业年金的探索实践及其提升路径具有非常重要的理论和现实意义。

2015年1月,国务院颁布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》(国发〔2015〕2号),正式决定对机关事业单位基本养

作者简介:吕惠娟,对外经济贸易大学保险学院讲师,研究方向:社会保障、风险管理与保险;王亚柯,对外经济贸易大学金融学院教授、博士生导师,研究方向:养老金融、家庭金融;付春雨,上海师范大学哲学与法政学院研究生,研究方向:社会保障、人口流动与就业。

〔*〕本文系国家社会科学基金一般项目"机关事业单位养老保险制度改革研究"(17BSH140)的阶段性成果。

老保险制度进行改革。2015 年 4 月,国务院办公厅发布了《机关事业单位职业年金办法》(国办发〔2015〕18 号),明确了职业年金的制度安排。2016 年 9 月,人力资源和社会保障部发布《职业年金基金管理暂行办法》(人社部发〔2016〕92 号),细化了职业年金基金的管理运营机制。2020 年 12 月,人力资源和社会保障部颁布《关于调整年金基金投资范围的通知》(人社部发〔2020〕95 号),进一步调整了基金的投资比例和投资市场。可以看出,我国职业年金还处于初步发展阶段。国际上,各国的职业年金有多种类型,既有 DB 型(defined benefit,收益确定型)计划,也有 DC 型(defined contribution,缴费确定型)计划。其中,美国的节俭储蓄计划(TSP 计划)与我国职业年金在很多方面具有类似性,两者都是公共部门的补充养老金制度,皆为 DC 型计划。美国 TSP 计划于 1986 年设立,自启动以来运行平稳,制度设计有特点,积累的经验有参考价值。对此,本文拟对国际上较为成熟的美国 TSP 计划的运行经验进行深入剖析,并基于我国职业年金的实践探索与提升路径探讨相关政策建议。

二、文献综述

国内学者对我国职业年金的研究主要包括以下方面:一是我国职业年金制度优化的相关研究。张留禄和姜柯戎分析了我国职业年金现存的各种问题,并提出了职业年金制度优化的相关建议。[1]龙玉其深入分析了风险社会背景下我国职业年金面临的多重风险,认为职业年金治理存在诸多问题,需要对其进行整体性治理。[2]林东海提出针对警察等特殊工种,职业年金可以实施个性化的退休政策。[3]二是职业年金的基金管理问题研究。张盈华对我国职业年金部分单位缴费“虚账运行”的财政负担进行了模拟预测,研究发现这种做法在短期内减轻财政负担,但长期会产生较大风险,职业年金应尽快调整为“实账运行”方式。[4]郑秉文指出职业年金治理结构中的“委托代理”关系趋于复杂化,会导致额外的财政风险等诸多问题。[5]林逸涛提出我国职业年金的投资策略可以借鉴社保基金和企业年金的投资经验。[6]张盈华和卢昱昕针对我国职业年金“混合账户式”管理方式存在的“公平悖论”问题,模拟估算了单位缴费“记账运行”的财政负担,发现这一做法在短期内减轻了财政负担,但在长期会产生较大风险和不公平问题。[7]三是职业年金的缴费水平和待遇给付研究。陈洋等构建了养老金替代率和职业年金缴费模型,测算了职业年金的适度缴费水平。[8]许鼎和郝爱民建立了职业年金待遇领取的精算模型,测算和评估了我国职业年金待遇领取的不同方案。[9]蒲晓红和王雅基于精算模型,分析了职业年金对机关事业单位养老金待遇水平的影响。[10]四是职业年金的国际经验研究。郑伟介绍了美国 TSP 计划的缴费、税收政策等制度安排,为我国建立职业年金制度提供借鉴。[11]杨洋选择美国、英国和荷兰,对其国家公务员职业年金制度的改革过程、制度架构和具体设计进行比较分析。[12]乔杨和姜玉鹏探讨了美国、荷兰、澳大利亚等国公职人员职业年金计划的缴费与待遇设计规则。[13]

美国 TSP 计划自 1986 年确立后,不断发展完善,对该计划的相关研究也日益丰富。部分学者对 TSP 计划的制度安排及其优化进行了研究。Matt Moore 提出,基于投资和政治分离、保护缺乏经验的投资者与规避不必要的风险等特征,TSP 计划是一个低风险、低成本的养老金计划。[14]Thomas S 和 Shaye R 比较分析了 TSP 计划中传统缴费和罗斯缴费两种情况下的税收优惠程度。[15]Husted T. A 和 Hansen M. L 的研究发现雇主配比缴费会对 TSP 计划的个人参保与缴费产生显著的正向影响。[16]Justin Falk 和 Nadia Karamcheva 利用微观数据实证分析了雇主配比缴费对 TSP 计划参保人缴费的影响,研究发现提高雇主配比缴费会显著促进参保人的个人缴费。[17]还有一些学者对 TSP 计划基金的投资组合和资产配置进行了研究。Scott Nestler 通过不

同模型对 TSP 基金的收益和风险进行仿真研究，发现存在新的可产生更高收益率的投资组合，该组合具有可优化的正态分布回报的均值—方差，为 TSP 计划的投资基金提出了两种新的投资组合绩效指标。[18] Skidmore M 等记录并研究了 G 基金的不寻常波动，进而分析联邦债务、联邦债务上限和 G 基金日余额之间的关系，研究认为 G 基金波动性与理论不符，这可能影响到未来债务偿还。[19] 还有学者发现气候变化会对 TSP 基金的资产稳定和投资产生显著的影响。[20]

综上可以看出，现有文献对我国职业年金的制度优化、基金管理、缴费和待遇给付，以及可供参考的国际经验等方面进行了较为深入的研究。但是，相关研究还存在一些局限：一方面，由于我国职业年金尚处于初步发展阶段，因此既有研究对政策实践的分析难以深入；另一方面，虽然现有研究不乏对国际经验的介绍，但大都缺乏对国际经验的最新政策发展，以及本土问题进行有针对性的结合分析。基于此，本文对我国职业年金的政策实践进行更及时的探讨，并结合美国 TSP 计划的最新政策变化进行更有针对性的分析，为完善我国职业年金提供借鉴。

三、我国职业年金的探索实践

自 2015 年后，我国职业年金开始逐步发展。职业年金的参保人数逐年递增，2021 年末参保人数大约 4325 万人。[21] 同时，职业年金的基金规模也逐年增长，2020 年底为 1.29 万亿元，2021 年末增长为 1.79 万亿元；2020 年收益率为 7.8%，全年累计收益额 1010.47 亿元，2021 年受新冠肺炎疫情影响收益率降为 5% 左右，收益额为 932.24 亿元。[22]

迄今为止，我国职业年金发展还不足十年，相关政策实践还处于初步阶段。我们主要从缴费、基金管理模式、投资范围和待遇领取等环节分析职业年金的实际运行。

（一）个人和单位共同缴费，费率固定

职业年金覆盖机关事业单位工作人员，是默认的自动加入机制。财政全额供款单位的单位缴费进行记账，每年按照国家统一公布的记账利率计算利息，非财政全额供款单位的单位缴费进行实账积累。个人缴费进行实账积累。而且，个人和单位缴费费率固定，个人费率为 4%，单位费率为 8%。这种缴费机制体现了制度的统一性，但无法满足不同参保人员的实际情况和多元化需求。

（二）基金管理模式不完善

职业年金基金实行集中式委托管理，分为中央和地方两级。中央所属职业年金由中央国家机关养老保险管理中心集中委托，各地区由省级社会保险经办机构集中委托，而各级社保机构作为代理人兼任账户管理人。再按中央和地方分别建立职业年金基金管理机构评选委员会，并由评选委员会以招标形式确定受托人，受托人负责选定投资管理人和托管人。借助商业机构单独建账以实现有效管理，投资管理人全权负责基金资产配置。

在这一管理模式下，职业年金基金成为信托财产，具有安全性和独立性，同时，现行管理模式允许各类金融机构加入并发挥其专业优势来管理基金。但该管理模式也存在如下问题：第一，现实中委托人“缺位”。按照政策规定，机关事业单位及其工作人员是职业年金计划的委托人，中央国家机关养老保险管理中心及省级社会保险经办机构作为代理人，全权代理委托人集中行使委托职责。这样，委托人其实被排除在基金投资运营之外，无法及时、全面获得关于职业年金计划运行、个人账户变化的具体信息，无法表达对自身资产配置等方面的要求，也无法对计划进行有效监督。第二，社保经办机构同时负责第一支柱和第二支柱，工作繁重，专业性未必能得到保证。目前职业年金主要由各省社保经办机构进行缴费征收、待遇发放和账户管理，同时社保经办机构还要负责基本养老保险的日常管理工作，其工作任务繁杂且过于分散。而且作为行政机构，还可能面临缺乏相关专业管理人才方面的

挑战。第三,参保人不具备投资决策权。由于职业年金基金是以省级为单位统一投资运营,基金资产配置完全由投资管理人负责,个人的风险偏好和投资需求得不到体现。

(三)投资范围有限

为了实现基金保值增值目标,相关政策对基金的投资范围、投资比例进行了调整。与旧政策(人社部发〔2016〕92 号)相比,新政策(人社部发〔2020〕95 号)扩大了投资范围,将职业年金基金财产由境内投资调整为境内投资和香港市场投资,也就是说香港市场上符合规定的金融产品被纳入到资产配置选择。考虑到我国金融市场还不尽完善,新政策仍然实施严管限量监管原则,对各类资产的投资比例作出明确要求。其中,流动性资产比例下限为 5%,固定收益类不高于 135%,权益类不高于 40%。新政策将权益类资产的上限提高了 10 个百分点,同时明确港股通标的产品占比不高于 20%。我国职业年金基金不涉及直接海外投资,投资比例限制严格。

在这些投资范围下,各省职业年金基金陆续开始入市投资,但基金规模大小不一,投资收益率波动较大,存在地区间差距。2021 年,广东省职业年金积累基金达 1917 亿元,浙江省为 1264 亿元,山东省为 1156 亿元,四川省为 986 亿元,北京市结余超过 680 亿元;其他多数省份基金规模在 300 亿元~600 亿元之间,如湖北、重庆、山西、云南和湖南等;青海、吉林和海南等地的基金规模较小,均不超过 200 亿元。现有数据下以投资收益除以投资金额作为当期收益率。以山东省为例,2020 年投资收益率为 10.4%,2021 年为 5.1%;吉林省 2020 年投资收益率为6.2%,2021 年为 4.5%;海南省 2020 年投资收益率为1.3%,2021 年为 6.5%。[23]

(四)待遇领取方式单一

职业年金待遇领取方式为退休后一次性购买商业养老保险,或每月根据计发月数表领取,且选定领取方式后不得更改。此外还包括出国(境)一次性领取及中途死亡可继承的规定。由此可见,我国职业年金取款条件非常严格,仅有退休、出国(境)及死亡几种情况,不涉及在职取款。而且待遇领取方式相对单一,在正常退休情况下,没有一次性领取、部分领取等规定。现实中职业年金能购买的商业年金不太丰富,第二支柱和第三支柱之间的衔接有待加强。总体来讲,目前我国职业年金侧重于对机关事业单位职工的长期养老保障,待遇领取方式单一,没有考虑员工临近退休或财务困难时的资金需求。

总体而言,根据我国职业年金计划在筹资、投资管理、待遇发放等环节的运作,其整体市场运作流程如图 1 所示。

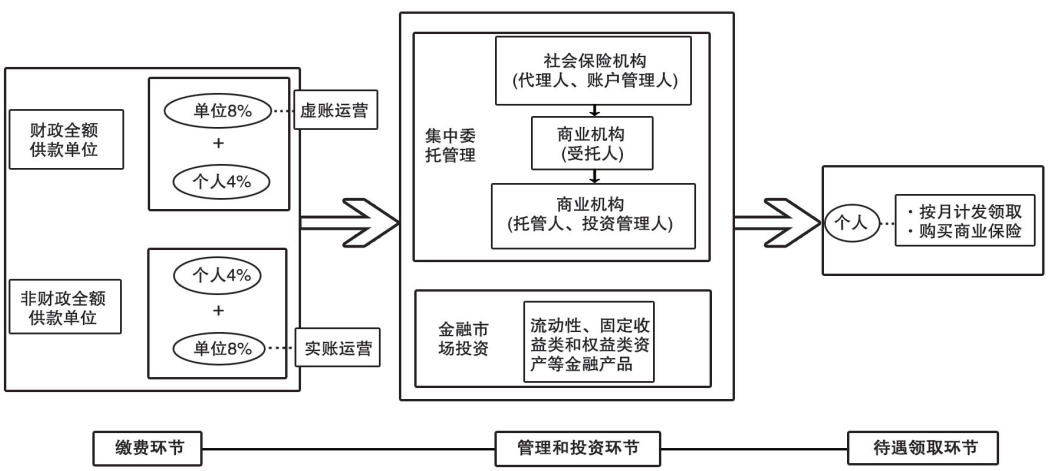

图 1　我国职业年金的市场运作流程

具体来说,职业年金要求参保个人和单位按照固定费率缴费,实账积累形成职业年金基金并采取集中委托投资运营的方式管理。中央国家机关养老保险管理中心及省级社会保险经办机构作为代理人,集中行使委托职责并负责职业年金基金账户管理业务。此外,符合要求的商业金融机构作为受托人、投资管理人、托管人,各司其职,参与职业年金基金的投资运营。当参保人达到政策规定条件时,按既定方式领取职业年金待遇。

四、美国 TSP 计划的国际经验

1920 年,美国联邦政府为其雇员单独建立了公务员退休制度(Civil Service Retirement System, CSRS),模式上是 DB 型计划。1986 年,美国对这一制度进行改革,通过了《联邦雇员退休制度法案》(Federal Employees' Retirement System Act, FERSA),建立了更为全面系统的联邦雇员养老金体系。该体系包括三个部分:一是基本养老金计划,即 1935 年确立的基本社会保障(Social Security);二是 DB 型的联邦雇员退休金制度(FERS)基础年金和补充年金;三是 DC 型的节俭储蓄计划即 TSP 计划(Thrift Savings Plan, TSP)。图 2 列出了 2011—2021 年间 TSP 计划的资产规模和参保人数。可以看出,TSP 资产规模和参保人数总体上都逐渐增长。截至 2021 年底,TSP 参保人数为 650 万人,累计资产规模高达 8219 亿美元。[24] 其中,2018 年受金融危机的影响,资产规模略有下浮。下文主要从 TSP 计划的缴费、管理、投资和待遇领取等环节进行分析和阐述。

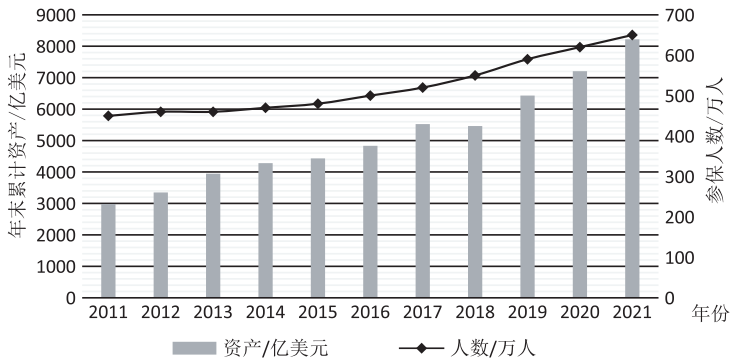

图 2　TSP 计划的资产规模和参保人数

数据来源:美国联邦退休节俭投资理事会,https://www.frtib.gov/reading-room/。

(一)缴费机制灵活

TSP 计划的缴费设定有多个缴费档次(见表 1)。TSP 计划缴费包括个人缴费和单位缴费。个人缴费由单位从工资中代扣,参保者可按照默认缴费率供款。2008 年设定默认缴费率为 3%,2020 年 10 月后新加入成员的默认缴费率为 5%。

表 1　TSP 计划的缴费率

个人缴费率	单位缴费率		总缴费率
	自动缴费率	配比缴费率	
0%	1%	0%	1%
1%	1%	1%	3%
2%	1%	2%	5%
3%(2020 年 10 月前默认)	1%	3%	7%
4%	1%	3.5%	8.5%
5%(2020 年 10 月及以后默认)	1%	4%	10%
>5%	1%	4%	个人缴费+5%

资料来源:美国 TSP 官网,https://www.TSP.gov/。

相关数据显示,较多数量的参保人选择了默认缴费率,2020 年选择默认缴费率的人数超过 30%。[25]参保人还可以选择不同的缴费率档次,即 0%、1%、2%、4% 或更高。同时,TSP 计划对个人缴费设置了上限,并适时调整。2022 年缴费上限为 20500 美元,2023 年调增至 22500 美元。针对 50 岁及以上人员,可以适当追加缴费。

单位缴费包括自动缴费和配比缴费两部分,自动缴费率为 1%,配比缴费根据个人缴费进行设定。参保者个人缴费越多,获得的单位配比缴费也越多。当个人缴费率不超过 3%,单位配比为 1∶1,超过 3% 后,单位配比缴费略有降低,缴费上限为 4%。

(二)设立独立的理事会进行管理

1986 年,《联邦雇员退休制度法案》(FERSA)建立了联邦退休节俭投资理事会(Federal Retirement Thrift Investment Board,FRTIB)。它是一个独立的政府机构,由五名理事和一名执行理事组成。FRTIB 理事会主要负责制定 TSP 计划的相关政策,选择并监督符合资质的商业机构对养老基金进行投资和资产配置,并定期向国会提交报告。FRTIB 理事会在初期选择了贝莱德机构信托公司(BlackRock Institutional Trust Company, N. A,也称黑石信托公司)进行基金管理,后期先后引入了美世咨询顾问公司(Mercer Investment Consulting Inc)、道富环球投资信托公司(State Street Global Advisors Trust Company)参与投资管理。[26]这些公司作为受托人分别建立投资基金账户,为参保人提供默认投资组合和投资决策服务。TSP 计划的投资绩效由劳工部雇员福利安全管理局(Employee Benefits Security Administration,EBSA)进行审计。

此外,依法设立的雇员节俭咨询委员会(Employee Thrift Advisory Council,ETAC)为 FRTIB 理事会提供咨询,其成员由联邦政府、邮政工会、管理协会、国防部及军队等机构的代表组成。该委员会主要提供 TSP 计划的投资政策及管理的相关建议。

(三)参保人有投资选择权,基金投资范围广

TSP 计划的参保人具有自主的投资决策权,可以在单项基金和生命周期基金(L 基金)两类投资基金中进行选择,可选择一个或多个单项基金,也可选择一个或多个生命周期基金,由参保人自行确立投资组合。

单项基金由风险程度和波动性不同的五类基金构成,即政府证券投资(G)基金、固定收益指数投资(F)基金、普通股票指数投资(C)基金、小市值股票指数投资(S)基金、国际股票指数投资(I)基金。其中,G 基金由美国货币监理署开立,FRTIB 理事会直接进行投资管理。F 基金、C 基金、S 基金和 I 基金则由 FRTIB 理事会委托给贝莱德机构信托公司和道富环球投资信托公司进行投资管理。这些单项基金通过追踪指数来进行“指数化投资”,基金的投资范围涵盖了整个美股市场,也加入了国际市场指数以进行国际市场投资。

生命周期基金(L 基金)又称为目标日期基金(Target Date Funds, TDFs),是指随着目标日期的临近,资产配置组合中股票等权益类中高风险资产的占比自动减少,而固定收益类等低风险资产的占比自动增加。L 基金为参保人行使自主投资决策权提供便利,2014 年被设定为 TSP 计划的自动默认投资选择(Qualified Default Investment Alternatives, QDIAs)。L 基金是由五支单项基金构成的投资组合,由美世咨询顾问公司进行配置和管理。L 基金不断发展完善,截至目前,共有十种,包括 L 收入、L2025、L2030、L2035、L2040、L2045、L2050、L2055、L2060 和 L2065 基金。其中,L 收入基金适用于当前已经退休并取款的参保人,L2025 适用 2023—2027 年间退休的参保人,L2065 适用 2063 年及以后退休的参保人。除 L 收入基金外,其他 L 基金会在每个季度进行基金占比配置调整,到达目标日期后,就会将资金自动纳入 L 收入基金。L 基金的资产配置考虑了参保人在不同年龄上的风险偏好。L 收入基金的 G、F、C、S 和 I 基金占比分别为

70%、6%、13%、3%和8%,低风险单项基金占比最高,中、高风险单项基金占比逐渐降低。L2065基金的G、F基金占比均不超过1%,C、S和I基金占比分别为50%、14%和35%,低风险单项基金占比最低,中、高风险单项基金占比逐渐升高。

表2列出了2022年底TSP计划投资的单项基金和生命周期基金(L基金)的类型、规模和收益率。从单项基金看,在资金规模上,单项基金规模总和达到了7258亿美元。其中,低风险的G基金和中等风险的C基金规模最大,分别为2926亿美元和2629亿美元;其次是中高型风险的S基金和I基金,分别为785亿美元和616亿美元;中低型风险的F基金占比最低,仅为302亿美元。从累计收益率来看,中等风险的C基金最高,投资收益率为10.39%;中高型风险的S基金次之,收益率为8.31%;最低的则是F基金、G基金和I基金,收益率分别为5.35%、4.67%和4.47%。

表2 TSP计划的基金类型、规模和收益率(2022年12月31日)

单项基金	风险程度	基金规模/亿美元	规模占比	累计收益率
政府证券投资(G)基金	低	2926	40.31%	4.67%
固定收益指数投资(F)基金	中低型	302	4.16%	5.35%
普通股票指数投资(C)基金	中等	2629	36.22%	10.39%
小市值股票指数投资(S)基金	中高型	785	10.82%	8.31%
国际股票指数投资(I)基金	中高型	616	8.49%	4.47%
L基金(目标退休年份)	**G:F:C:S:I基金占比(%)**	**基金规模/亿美元**	**规模占比**	**累计收益率**
L收入基金(当前开始取款)	70:6:13:3:8	265	15.96%	3.96%
L2025基金(2023-2027)	55:6:20:5:14	94	5.66%	5.47%
L2030基金(2028-2032)	34:6:31:8:21	458	27.59%	6.23%
L2035基金(2033-2037)	27:7:34:9:23	49	2.95%	6.09%
L2040基金(2038-2042)	21:7:37:10:25	405	24.40%	6.70%
L2045基金(2043-2047)	15:8:39:11:27	30	1.81%	6.68%
L2050基金(2048-2052)	11:8:41:11:29	295	17.77%	8.17%
L2055基金(2053-2057)	1:0:50:14:35	23	1.39%	8.50%
L2060基金(2058-2062)	0:1:50:14:35	16	0.96%	8.50%
L2065基金(2063及以后)	0:1:50:14:35	25	1.51%	8.49%

数据来源:作者自行整理,美国TSP网站,https://www.TSP.gov/。

从L基金看,2022年底L基金总规模累计为1660亿美元。其中,规模最大的是L2030和L2040,其基金规模都超过400亿美元,占比达到27.59%和24.40%;规模次之的是L2050和L收入基金,基金规模占比分别为17.77%和15.96%;而其余L基金规模较小。L收入基金的累计收益率最低,为3.96%;L2025、L2030、L2035、L2040、L2045基金的收益率都在5%~7%间;而L2050、L2055、L2060、L2065基金的累计收益率都超过8%。

另外,TSP投资范围一直在扩大,其调整速度快于其他养老金计划,投资方向也跟随全球金融投资的新兴趋势。2022年,FRTIB理事会为TSP计划正式开设了共同基金窗口,[27]可投资约5000多种基金,包括ESG环境可持续选择类基金、大宗商品交易基金等新兴板块。每个TSP账户都需单独开立共同基金投资账户,通过共同基金窗口进行资金的账户间转移操作。

(四)待遇领取方式多元化

TSP计划的待遇领取方式较灵活,分为在职取款(即提前取款)及退休领取。在职取款分为财务困难在职取款和临近退休在职取款。财务困难在职取款的条件限定为:每月收不抵支、存在巨大的医疗费用及人身伤亡损失、婚姻诉讼等的法律费用和重大灾难损失情况。此时需要配偶同意及许可,按照实际损失或困难来衡量待遇

领取金额,最高为实际困难程度衡量金额的125%。该取款方式无年龄限制,但通过高税收进行惩罚。临近退休在职取款必须达到59.5岁及以上,可以部分或全部取款,领取次数的上限为4次。当个人账户余额低于1000美元时,一次性领取完毕。

退休领取方式包括分期取款、部分取款、全部取款、购买年金。其中,分期取款是指每月、每季度或每年领取养老金。部分取款包括部分单次领取、部分分期领取和部分领取后购买年金。全部取款是指一次性领取所有资金。购买年金是指将账户中的所有资金转为购买商业年金。年金品种多样,有单一终身年金、联合终身年金、100%生存年金及50%生存年金等。

此外,TSP计划还允许参保人在需要资金的情况下申请贷款。贷款分为一般用途贷款和住宅贷款两种。贷款金额仅限于TSP计划参保人自己的缴费及其投资收益,不能少于1000美元或超过50000美元,贷款利率按G基金利率弹性变动,每笔贷款交纳50美元的手续费。参保人通过扣减工资的方式进行还贷,一般用途贷款应在5年内偿清,住宅贷款必须在15年内偿还完毕。若雇员已婚,贷款均需配偶同意。2020年底TSP计划的贷款规模为39.85亿美元,贷款人数为23.17万人。[28]

总体而言,美国TSP计划作为DC型的补充养老金制度,目的在于提供一个长期的退休储蓄和投资计划,其整体运作流程如图3所示。TSP计划采取弹性缴费机制,成员可自由选择缴费档次且享有单位配比缴费。联邦退休节俭投资理事会从整体上负责管理TSP计划,它通过引入符合要求的商业金融机构来具体参与养老金的投资和资产配置。雇员节俭咨询委员会则提供投资政策及管理的相关建议。当参保人达到不同条件时,可申请在职取款、退休后领取养老金或者向TSP计划申请贷款融资。

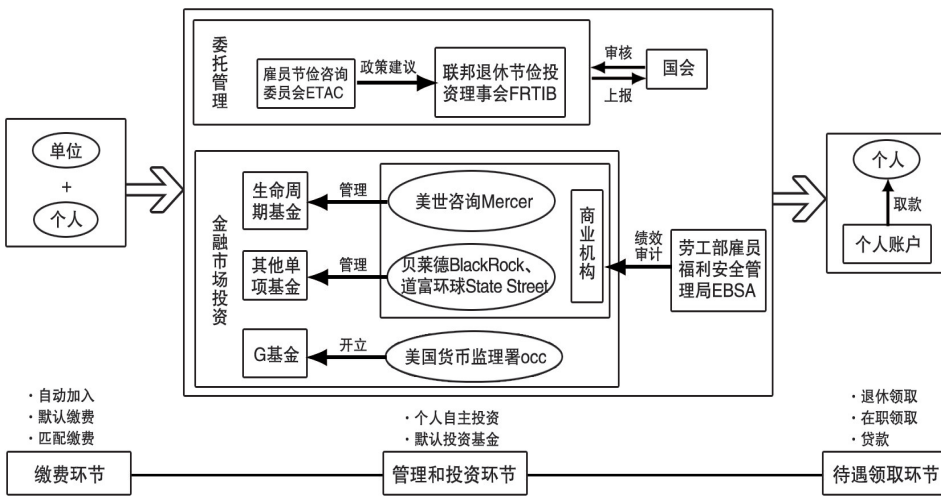

图3 美国TSP计划的市场运作流程

资料来源:作者根据TSP计划相关法案自行整理。

五、结论与建议

总体上,美国TSP计划自1986年实施以来,平稳运营了30余年。在这一过程中,TSP计划的相关政策也不断调整优化。美国TSP计划和我国职业年金在养老保险体系中的角色、地位和功能都有一定的相似之处。而我国职业年金的发展还处于初级阶段,随着我国大力发展多层次养老保险体系,职业年金计划运行及其基金管理还需要不断完善。基于此,美国TSP计划的一些经验和做法,可以为我国职业年金的发展和优化提供借鉴,具体有以下方面:

（一）设立弹性缴费机制，兼顾公平与效率

基于财政负担和年金的保障水平，我国职业年金可以探索弹性缴费机制。一方面，职业年金可以在参数设计上提供默认缴费率和其他几个缴费档次，供参保人员进行选择。另一方面，将单位固定缴费率调整为配比机制，配比缴费率应发挥合理的激励和约束功能。随着个人缴费率的提高，单位配比缴费率可随之提高，但对增长幅度和上限要作出规定，以防止职业年金过度拉大收入差距。

（二）完善基金管理机制

首先，做实缺位的“委托人”。以省级为单位成立职业年金理事会，理事会可由参保单位代表、参保人员代表、社保经办机构代表、商业金融机构代表构成。职业年金理事会是委托人和管理机构之间的桥梁，它在遵循委托人的意愿、维护受益人利益的条件下，向管理机构集中反映参保单位和人员对于运营职业年金计划的要求，同时帮助委托人及时了解职业年金运营状况和相关信息。其次，可以考虑设置专门的职业年金管理委员会。如前所述，我国职业年金基金的日常管理工作由社保经办机构负责，缺乏类似美国FRTIB 那样的独立、专业、自治的机构。建议以省级为单位设立专门的职业年金管理委员会，目的是：第一，将职业年金的日常管理从社保机构中分离出来；第二，负责与委托人和商业金融管理机构的对接。此外，职业年金管理委员会应建立充分的信息披露和公开机制，增强基金运行透明度。最后，探索赋予参保人的个人投资决策权。我国的职业年金是由投资管理机构全权负责基金投资运营，而美国 TSP 计划和我国的个人养老金制度都赋予参保者个人投资决策权。在条件逐渐成熟之后，可考虑在职业年金计划中逐渐允许参保人行使投资决策权。这一做法既能满足不同个人的风险偏好，又能加强个人对基金投资运营的监督。对于不具备金融专业知识或者不想进行个人决策的参保人，依然由金融管理机构来为其配置资产或者选择默认投资工具。

（三）放宽投资限制，引入更丰富的金融产品

随着我国金融市场的完善，职业年金基金可以放宽投资限制并扩大投资范围。TSP 计划通过追踪指数来确定 TSP 专项基金，中高风险的权益类 TSP 基金规模更大，且收益率较高。TSP 计划的投资基金反映了包括美股市场和部分国际市场的理财型产品，兼顾了不同群体的投资偏好。与之相比，我国职业年金的投资范围和投资比例长期受到严格限制，特别是对权益类产品投资持十分谨慎态度。建议未来逐渐扩大投资范围，考虑投资发达国家成熟金融市场的可行性；同时放宽对高风险资产的投资限制，考虑人群的偏好进行一定投资约束的分类设置。另外，可以鼓励商业金融机构发展目标日期基金，作为合格默认投资工具。TSP 计划构建了适合不同退休年龄阶段的生命周期基金，在满足不同偏好的基础上通过指数和投资组合进行风险分散。我国可在条件成熟时，由专业金融机构评估不同类型的股票指数或基金形成基准基金，根据职业年金的各种基准基金设立适用于不同年龄人群的目标日期基金。目标日期基金中的权益类资产比重随着参保人年龄的增长而降低，从而满足不同年龄参保人的差异化风险—收益偏好，而且符合现行政策对投资范围和投资比例的约束。此外，它作为一种可选择的默认投资工具，简化了投资管理主体配置养老金资产的程序。如果它能像 TSP 计划的 L 基金那样形成较大规模，也能带来投资的规模效益。

（四）建立多元化取款和贷款机制

我国职业年金可以建立灵活的多元化取款机制和贷款机制。一方面，扩大待遇领取条件，增加关于在职取款的规定。在职取款更多考虑低工资类别员工，根据财务困难、特殊情况等因素来确定具体领取条件。鼓励商业机构设计符合条件的养老保险产品，充分利用商业养老保险设计上的多样性，与企业年金一同发展专用于补充养老金计划的年金领取方式。另一方面，建立贷款机制，以应对参保人可能面临一些突发事件

带来的资金支出。对贷款条件、贷款金额、贷款利率、贷款偿还方式和偿还期限应作出明确规定,以防止贷款政策被滥用,影响职业年金的长期养老保障功能。

注释:

〔1〕张留禄、姜柯戎:《职业年金问题研究》,《上海金融》2016 年第 4 期。

〔2〕龙玉其:《职业年金制度风险及其整体性治理》,《社会保障研究》2020 年第 3 期。

〔3〕林东海:《退休政策职业个性化:社会保险和职业年金的政策取向》,《中国软科学》2019 年第 9 期。

〔4〕张盈华:《中国职业年金制度的财政负担预测与"实账运行"必要性》,《开发研究》2017 年第 4 期。

〔5〕郑秉文:《机关事业单位职业年金"委托代理"中的风险与博弈》,《开发研究》2017 年第 4 期。

〔6〕林逸涛:《职业年金投资策略与借鉴:基于养老保障类基金角度》,《社会保障研究》2018 年第 4 期。

〔7〕张盈华、卢昱昕:《我国职业年金"混合账户式"管理的特性、问题与建议》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2021 年第 3 期。

〔8〕陈洋、穆怀中、边恕:《机关事业单位养老保险职业年金缴费适度水平研究》,《数量经济技术经济研究》2019 年第 3 期。

〔9〕许鼎、郝爱民:《对机关事业单位职业年金待遇领取方式的精算分析》,《保险研究》2020 年第 1 期。

〔10〕蒲晓红、王雅:《职业年金计发完毕后的机关事业单位养老金待遇测算研究》,《社会保障研究》2021 年第 4 期。

〔11〕郑伟:《美国 TSP 计划及其对中国机关事业单位职业年金制度的借鉴启示》,《经济社会体制比较》2015 年第 1 期。

〔12〕杨洋:《欧美国家公务员职业年金制度比较研究》,《社会保障研究》2016 年第 3 期。

〔13〕乔杨、姜玉鹏:《公职人员职业年金缴费与待遇设计研究——兼析国际典型国家的经验启示》,《价格理论与实践》2017 年第 10 期。

〔14〕Matt Moore, "The Federal Thrift Savings Plan: A Model for Social Security Reform", National Center for Policy Analysis, Brief Analysis, No. 443, June 2003.

〔15〕Thomas S, Shaye R, "Traditional vs Roth Thrift Savings Plan", *Armed Forces Comptroller*, 2016, 61(1), pp. 36 – 39.

〔16〕Husted T. A, Hansen M. L, "Thrift Savings Plans: Effect on Savings and Tax Revenues", Center For Naval Analyses Alexandria Va, December 2001.

〔17〕Justin Falk, Nadia Karamcheva, "The Effect of Employer Matching and Defaults on Workers TSP Savings Behavior", Congressional Budget Office, November 2019.

〔18〕Scott Nestler, "Mathematical Perspectives on the Federal Thrift Savings Plan(TSP)N/A", Military Operations Research Society Symposium Working Group 20(Manpower & Personnel), June, 2008, pp. 1 – 51.

〔19〕Skidmore M, Camila Alvayay Torrejón, Pare D, "Explaining Fluctuations in the Thrift Savings Fund Daily Balance at U. S. Treasury", IDEAS Working Paper Series from RePEc, May 2021.

〔20〕Nguyen T(Kris)T, "Retirement Savings: Federal Workers' Portfolios Should Be Evaluated For Possible Financial Risks Related to Climate Change", GAO Reports, June 2021.

〔21〕2021 年底,我国参保企业年金和职业年金的职工有 7200 万人, https://www. sohu. com/a/541123650 _ 121270986;《2021 年度全国企业年金基金业务数据摘要》显示,企业年金参保人数为 2875 万人。

〔22〕数据来源于《2020 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》《2021 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

〔23〕数据来源:各省、直辖市人力资源和社会保障厅官网。

〔24〕Federal Retirement Thrift Investment Board, "Financial Statements", https://www. frtib. gov/reading – room/financial – statements/.

〔25〕〔26〕Federal Retirement Thrift Investment Board, "2020 Annual report to Congress", June 30, 2021, https://www. frtib. gov/reading – room/reports – to – congress/.

〔27〕为了满足追求投资灵活性的参与者而设立,共同基金窗口初始投资额不能超过 TSP 账户金额的 25%,即 TSP 账户至少保留 4 万美元。

〔28〕United States Department of Labor, Employee Benefits Security Administration, "Performance Audit of the Thrift Savings Plan Loans Process", July 20, 2021.

〔责任编辑:刘　毅〕