

英国职业养老金监管体制的发展历程

郑秉文 孙守纪

摘要：英国职业养老金监管体制的发展过程可以概括为“一个核心、两次转变、三个阶段”。一个核心是指信托制度。两次转变，一是养老金监管从协议退出计划的配套工作转变为独立工作，二是养老金监管从被动反应模式转变为积极主动模式。这两次转变恰好构成了英国职业养老金监管体制的三个发展阶段。在梳理历史的基础上，本文详细分析了英国养老金监管体制每个阶段的主要特征、面临的关键问题以及解决办法。最后，本文指出英国职业养老金监管的实践经验对中国极具借鉴意义。

关键词：英国职业养老金、监管体制、发展历程、信托制度

虽然同属专业化监管模式，但英美两国职业养老金监管体制差别很大。从机构设置上看，美国职业养老金监管机构是雇员福利保障局，该局隶属于劳工部；英国的监管机构是养老金监管局，虽然也向就业和养老金事务部负责，但该局在法律上是一个独立机构。从历史上看，美国职业养老金监管体制一锤定音于1974年的《雇员退休收入保障法》，30年来没有发生太大的变化；而英国的监管体制可谓沧海桑田、几经变迁，例如，30年间先后通过了三部有关养老金监管的法案：《1973年社会保障法案》、《1995年养老金法案》和《2004年养老金法案》；相应地，监管机构也相继更替：职业养老金管理委员会（OPB）、职业养老金监管局（Opra）和养老金监管局（TPR）。这里自然存在很多疑问：英国原有的监管体制存在哪些问题，而新的监管机构是否解决了这些问题，目前监管体制的现状如何，监管机构的相继更替带来了哪些启示。本文在回顾历史的基础上，试图解答上述疑问。

一、导论

英国职业养老金监管体制的发展过程可以概括为“一个核心、两次转变、三个阶段”。一个核心是指信托制度。两次转变，一是养老金监管从协议退出计划的配套工作转变为独立工作，二是养老金监管从被动反应模式转变为积极主动模式。这两次转变恰好构成了英国职业养老金监管体制的三个发展阶段。

职业养老金在英国福利制度中占有极其重要的地位。由于绝大部分的养老金计划都是以信托的形式存在，因此信托法自然成为约束和规范养老金计划的基础性法律。在梳理英国职业养老金监管体制变迁史中可以发现，所有监管法规的制定和监管机构的设置，都是在信托法的框架内和基础上完成的。

英国职业养老金历史悠久，最早可以追溯到1590年覆盖皇家海军成员的查塔姆基金¹。在研究和分析英国养老金的时候，我们须将职业养老金与社会保障制度形成和改革的历史结合起来考察，否则就难以对英国福利制度（基本保险和职业养老金）的全貌有个准确的了解。从英国“现代”职业养老金的角度看考察，我们可以将监管体制的演变过程分为三个阶段：第一阶段是1958到1995年之前，第二阶段是1995年到2004年之间，第三阶段是2004年至今，其分水岭即为两部法案，《1995年养老金法案》和《2004年养老金法案》，这两部法案也标志着两次转变。第一阶段最大的特点是英国政府把职业养老金监管看作“协议退出”计划²的配套工作，还没有

¹ [英]Chris Lewin:《英国养老金的发展》，陈星译，《经济导刊》2005年第06期，原载于*Benefits & Compensation International* May 2003 Vol. 32 Iss.9。

² “协议退出（Contracted-Out）”计划最早可追溯到1961年开始实施的“分级养老金”（Graduated Pension）。

认识到职业养老金需要专门监管。英国政府充分利用现有的法律资源，把信托法中约束受托人的责任和义务应用于养老金受托人，其中为了处理和解决养老金计划中的特殊问题，零星的和有针对性地制定了一些法律，并且设置了相应的管理机构。

第二个阶段最大的特点是职业养老金实现了系统、独立监管，摆脱了监管工作的从属地位，并且明确建立了被动反应式监管模式。1991年爆发了震惊英伦的“麦克威尔事件”³，使学术界和英国政府认识到，由于雇主和受托人拥有太多的自由裁量权，计划成员的利益安全受到严重威胁，必须建立专门的监管机构。为此，英国议会通过了《1995年养老金法案》，并成立了职业养老金监管局（Occupational Pensions Regulatory Authority, Opra）。

第三个阶段最大的特点是从被动反应式监管模式转变为积极主动监管模式，并且转变了监管理念、采用了基于风险的监管方法。由于被动反应式监管模式具有很多缺点，诸如工作目标不明确、监管授权不足、收集信息不充分等问题，不恰当的监管工作增加了计划发起人的运营成本，增加了雇主关闭养老金计划的风险，反而不利于保障计划成员的利益安全。因此，这一阶段的主要任务，就是在信托法、《1995年养老金法案》以及职业养老金监管局工作的基础上，解决上述问题，为此议会通过了《2004年养老金法案》，并且组建了新的监管机构：养老金监管局（The Pension Regulator, TPR），以取代职业养老金监管局。

从英国职业养老金监管体制的发展过程中可以发现，监管机构的设置和监管功能的发挥是一个动态发展过程，是一个不断发现问题和解决问题的过程。因此，监管当局应该随着外部环境的变化适时、适当地调整其机构设置，改变其监管理念和监管方式，最大程度地保护受益人的权益。英国两部养老金法案的通过也存在着截然不同的背景，1995年法案是在“麦克威尔事件”后、举国哗然的背景下制定和通过的；而2004年法案则是在多个机构和专业人士的建议下制定和通过的。因此，前一个法案带有被动反应的痕迹，而后一个法案则是主动进取的例子。无论如何，在两部法案的制定过程中，都体现了英国法律制定中一贯严谨的作风和传统：事前专业人士的详尽调查，事中议会充分的讨论争辩，事后及时地反馈和通过司法判决适当的调整。虽然两部法案的制定程序都很严谨，立法质量较高，但是在解决一些问题的同时，也遗漏了一些问题或者产生了一些新的问题，还存在一些缺陷。这一方面说明了监管体制的复杂性，监管机构和被监管机构及其被监管机构之间互动博弈的复杂性，另一方面也说明了世界上没有永远最好的和一成不变的监管体制，而最好的体制莫过于能够适时、适当的自我调整 and 不断改进。

二、1958 年到 1995 年之间英国职业养老金监管体制的特征

在这个阶段，英国职业养老金监管体制具有两个显著特征。第一、信托法是规范英国职业养老金发展的主要依据。信托法中约束受托人行为的各项规定自然适用于养老金受托人。信托法之所以在管理职业养老金计划中发挥关键作用，是有其内在原因的。首先，信托传统在英国源远流长，信托精神深入人心，信托已经成为英国人财产管理的主要方式；其次，信托制度对雇主和雇员双方都有好处，一方面养老金计划可以享受到一定的税收优惠政策，信托型养老金计划由于有法可依、有章可循、有先例可供借鉴，更方便雇主的管理，另一方面信托型养老金计划的资产具有独立性，同雇主资产相分离，更有利于保护计划成员的利益；第三，在信托法的不断发展过程中，司法机构积累了丰富的判例经验，可以较好的解决雇主和计划成员之间的纠纷。

第二、英国政府把职业养老金监管看作“协议退出”计划的配套工作，还没有实现全面和

当时规定，如果雇员已经参见了职业养老金计划，可以选择协议退出分级养老金计划，但必须满足一定条件。1973 年国家收入关联计划（State Earnings- Related Pension Scheme , SERPS）取代了分级养老金计划，但仍然继承了协议退出计划的各项规定，这是鼓励职业养老金计划发展、减轻政府责任的重要举措。

³ 麦克威尔是英国著名的镜报集团董事长，为解决弥补公司运营资金不足，麦克威尔从上市公司企业年金中动用了 10 亿英镑，但由于经营环境的变化，最终还是于 1991 年破产，8.5 万职工丧失了全部或部分企业年金。“麦克威尔事件”震动朝野，最终促使了《1995 年养老金法案》的出台。

独立监管。英国职业养老金的监管工作最早可以追溯到1958年⁴。当时政府提议在国家基本养老金的基础建立一个和收入关联的补充计划，这就是1961年开始实施的“分级养老金”(Graduated Pension)。当时规定，如果雇员已经参观了职业养老金计划，可以选择协议退出分级养老金计划，但必须满足一定条件。政府为了确保这些计划符合退出要求，加强对职业养老金的管理和控制，成立了未参加人员登记办公室(The Office of the Registrar of Non-participating Employments, RONPE)。到了1975年，分级养老金计划终结，取而代之的是国家收入关联计划(State Earnings-Related Pension Scheme, SERPS)。同样地，已经参见职业养老金计划的雇员也可以退出国家收入关联计划，但是必须满足一定条件。为了管理协议退出的职业养老金计划，职业养老金管理委员会(The Occupational Pensions Board, OPB)于1973年9月5日正式成立，取代了未参加人员登记办公室。可见，政府加强职业养老金监管主要是为了配合“协议退出”计划的落实。

(一) 1958 到 1995 年之间监管机构的设置

在这个阶段，监管职业养老金计划的主要机构有四个：职业养老金管理委员会、养老金计划办公室、养老金计划登记处和养老金督察员。

1、职业养老金管理委员会 (OPB)

该机构是根据《1973年社会保障法案》设立的，它作为一个独立的管理部门，最初主要管理协议退出的职业养老金计划，确保协议退出雇员的待遇水平不低于国家收入关联计划。随着时间的推移，职业养老金管理委员会的功能不断扩大。例如，该机构要求职业养老金计划适当地披露信息、向受托人提供咨询以便更好地遵守法律、帮助受托人修改养老金计划的规则。该机构另一个重大职能是向负责社会保障事务的国务秘书提供关于职业养老金计划的立法建议。在《1995年养老金法案》通过后，该机构被职业养老金监管取代。

2、养老金计划办公室 (PSO)

该办公室是根据《1970年金融法案》设立的，1971年金融法案对该办公室的职能又进行了进一步具体的规定。根据上述法案规定，养老金计划办公室的主要职责是监管养老金计划的收入和资本利得是否合法，特别是投资收入必须是通过合法的投资途径产生的；防止养老金计划被雇主或雇员作为避税的工具使用。20世纪80年代，随着英国养老金计划普遍出现为数可观的盈余，养老金计划办公室开始介入养老金计划盈余处理，它制定了一些政策，阻止雇主巧取豪夺养老金计划的盈余。

3、养老金计划登记中心 (PSR)

该机构成立于1990年，主要有两项功能，一是利用数据库追踪养老金计划，帮助那些与养老金计划失去联系的成员找回其所在的计划；二是利用数据库向养老金计划收费，以资助职业养老金监管局和养老金督察员(The Pensions Ombudsman)的运营。根据《2004年养老金法案》，该机构已经于2005年3月关闭，其功能被并入了养老金监管局⁵。

4、养老金督察员制度

该机构成立于1991年4月，督察员的作用是解决私人部门(包括职业养老金计划和个人养老金计划)养老金计划中的法律纠纷，特别是由于养老金管理混乱引起的纠纷。为保障养老金督察员的权威，英国法律规定督察员对雇员申诉的裁决是最终裁决。

(二) 1995 年以前监管体制存在的问题

虽然英国设置了上述机构对职业养老金计划进行管理，但是1991年爆发了震惊英伦的

⁴ PSI3.1 - Introduction: The Occupational Pensions Board (OPB) - Brief History And Duties Of The Occupational Pensions Board, available at <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/psimanual/Introduction/psi3.1.htm>, last accessed on 30 December 2007.

⁵ Opra: Annual report and accounts 2003—2004, p.21.

“麦克威尔事件”，彻底暴露了英国职业养老金监管体制的弱点和缺陷，引起了英国各界对养老金安全性的高度关注。1992年英国政府立即成立了以古德教授为首的“养老金法律评估委员会”，即“古德委员会”，该委员会深入调查研究了英国职业养老金计划运作的法律框架，全面评估了职业养老金的现状。古德委员会认为英国养老金监管体制主要存在以下几个缺陷：

- 第一、与养老金相关的法律太复杂并且非常零散，缺乏结构和组织；
- 第二、由于雇主和受托人拥有太多的自由裁量权，计划成员的利益安全受到严重威胁；
- 第三、没有任何补偿计划来弥补因管理不当造成的养老金损失；
- 第四、没有一个监管机构拥有权力系统全面地实施养老金监管。

三、1995 到 2004 年间英国职业养老金监管体制的特征

这个阶段英国职业养老金监管体制具有两个显著特征。第一、职业养老金实现了系统、独立监管，摆脱了监管工作的从属地位；第二、职业养老金监管局明确建立了被动反应式监管模式。

1993年9月，古德委员会发表了其评估报告，对英国职业养老金监管提出了完整的政策建议。古德委员会认为：信托法仍然是管理英国职业养老计划的基础性法律，但养老金计划有其特殊之处。第一、养老金产品具有长期性、复杂性和重要性的特征；第二、与私人信托相比，养老金信托中受托人和受益人之间还存在雇佣关系，而且计划成员不像私人信托那样是无偿受益人，他们向养老金计划缴纳了一定的款项。因此，对养老金计划成员的保护程度，应该超过私人信托中对受益人的保护。因此，仅仅依靠信托法还不足以保障计划成员的利益安全，政府必须制订更有针对性的法律。此外，现有的监管体系中，缺少一个可以全面实施职业养老金监管的机构。

在古德报告和1994年社会保障部白皮书的基础上，英国政府制定并通过了《1995年养老金法案》。其主要内容有两个：一是在信托法的基础上限制和规范雇主、受托人的权力，二是建立了全面监管养老金计划的机构。限制雇主和受托人权力的具体措施有：

- 1、对养老基金自我投资和贷款规定了严格的限制，规定养老基金自我投资的价值不能超过养老基金的5%，向雇主的贷款视同自我投资；
- 2、养老金计划必须制定关于投资原则的陈述报告，该报告主要内容包括养老金计划的投资原则、如何保证达到最低筹资规则（Minimum Funding Requirement, MFR）、对风险的态度、如何分散化投资、怎样获得投资咨询建议、如何监管投资运作；
- 3、养老金受托人中必须有三分之一的代表是经过计划成员推选产生的，这些受托人代表和维护计划成员的利益；
- 4、所有DB型养老金计划的成立和运营，必须符合“最低筹资条件（MFR）”；
- 5、对养老基金的账目保管制订了新规定，对养老基金评聘咨询顾问、受托人会议的召集举行、内部争议的解决程序做出了明确的规定。

为了实施上述规定，根据《1995年养老金法案》，1996年4月职业养老金监管局（Opra）正式成立，取代先前存在的职业养老金管理委员会（OPB），专门负责职业养老金的监管工作。

（一）职业养老金监管局的组织结构和职能

职业养老金监管局的组织结构包括理事会及其核心管理团队。理事会的工作是负责监管局的战略方向，并且对具体的案件做出正式的决策。在职业养老金监管局成立之初，理事会由6位兼职理事和1位全职主席组成⁶。核心管理团队由1位局长、4位处长（其中1位是法律顾问）组成。核心管理团队负责监管局的日常运营以及与理事会的沟通联系，核心管理团队成员也参加理事会会议。

职业养老金监管局在局长下面设置三个部门：资源处、监管处和服务中心。资源处负责人事、财务和信息设备等管理工作，同时也负责职业养老金注册中心的工作。监管处分为一处和

⁶ 在1997年兼职理事增至8人，可参见Opra: Annual report and accounts 1997—1998,p.6。

二处，一处主要负责研究、情报及咨询工作，二处主要负责制定政策、发布指南和监管工作。服务中心由四个部门组成，一是法律咨询处，负责提供法律咨询，其处长是核心管理团队成员；二是精算科，负责提供精算和技术支持；三是交流科，负责监管局的信息发布；四是理事会秘书科。

（二）职业养老金监管局存在的问题

虽然英国职业养老金监管工作摆脱了先前的从属地位，但是被动反应式监管也存在很多问题：

1、职业养老金监管局只能采取反应式监管方式，限制了监管职能的发挥

由于职业养老金监管局采用反应式监管模式，这使得监管局目标不明确、权力有限、收集信息不充分，限制了监管职能的发挥。

第一、监管局目标不明确⁷。由于《1995年养老金法案》没有明确规定职业养老金监管局的职能和目标，监管局在1997年为自己拟定了目标，但是监管局没有具体说明如何运用权力以实现这些目标。监管工作的目的是为了降低风险、保证计划合规呢，还是为了惩罚违规者？直到2002年，监管局在五年评估报告中提出了一些可能的目标，以供讨论。

第二、监管局权力有限。监管局的权力界限不清楚，面对违规行为不能果断地采取行动。例如，在养老金资产被非法转移时，监管局不能快速作出反应阻止之。由于养老金法规对此类案件规定不明确，尽管监管局有多个手段进行干涉，例如，重新任命受托人或对违规者予以罚款，但监管局不能确定应该运用哪种权力，导致对很多案件的反应极其迟钝，最终导致计划成员遭受本来可以避免的损失。监管局苦于其权力有限、不能发挥监管职能，曾多次向其主管部门（就业和养老金事务部）提议明确或扩大其权力，但后者对其权力改变持谨慎态度，最终还是没有改变反应式监管模式。

第三、监管局收集信息不充分。由于监管局只能根据计划关系人（审计师、精算师或者受托人）对违规行为的举报做出反应，而不能主动的收集信息。监管局没有要求养老金计划提供年度申报（annual return），没有权力对养老金计划实施常规性现场检查，也不能通过问卷调查来获取信息。因此监管局获得信息的渠道狭窄、信息量过少、缺乏可靠的统计数据，这导致监管局不了解养老金计划遵守法规的情况。

2、职业养老金监管局把精力耗费在琐碎的事件上，因而无法有效率地关注高风险计划

监管局的行为准则是只对报告的违规案件做出回应。监管局对违规行为采取“零容忍的”监管方式，要求专业顾问或受托人对其发现的违规行为，事无巨细都要报告，而监管局对收到的每个违规报告都要检查，无论其违规性质、严重程度、是否对计划成员构成实质性风险。这导致监管局收到大量轻微违规的报告，这些违规案件对计划并没有实质性风险。监管局预测每年会有3,000起违规报告，但是实际情况是预期的4倍，在第一个五年就有56,000起违规报告，其中没有一起对计划成员利益产生任何显著影响⁸。

由于报告的数量非常多，在处理这些报告和统计数据中耗费了监管局的大量资源，职业养老金监管局被淹没在大量案件中，这导致的危险是，那些真正构成潜在重大风险的少部分案件没有受到足够的关注，因此监管工作达不到降低风险的目的。国家养老金协会（NAPF）、精算咨询协会、养老金咨询协会等机构都表达了这种担心，认为养老金监管机构应该集中资源，关注较为重大的问题。

3、职业养老金监管局不恰当的监管方式加重了雇主企业的运营成本

职业养老金计划的规模相差很大，大多数（73%）养老金计划成员是集中在少部分（不到

⁷ The Comptroller and Auditor General HC 1262 Session 2001-2002:，“Opra: Tackling the risks to the pension scheme members”，2002, p.6 and p.35.

⁸ Ibid., p.30.

1%) 大计划中, 而少部分 (3%) 计划成员分散在为数众多 (占计划总数的93%) 的小计划中⁹。

无论规模大小, 职业养老金监管局对所有养老金计划都采用同样的监管标准。而且监管局处理违规案件的程序很繁琐, 关注的中心不明确, 执行成本昂贵。这不仅加大了监管局自身的工作量, 而且还加重了养老金计划的监管负担。为了配合监管局的调查或者遵守其要求, 受托人和雇主付出了沉重的代价, 特别是那些小企业和小计划。小企业主不得不放弃宝贵的时间来阅读和理解法规, 还要考虑遵守这些法规会对他们的经营活动产生哪些影响。英国小企业联合会抱怨说职业养老金监管局对小企业施加了太重的负担。精算咨询协会的调查表明, 过去5年里公司养老金成本 (行政管理成本和缴费成本) 上升速度比其他管理费用上升的更快¹⁰。监管负担的加重可能会增加雇主关闭养老金计划的风险, 反而不利于保障计划成员的利益安全。一位养老金法律专家评论说: “当没有养老金计划可供监管时, 即使拥有世界上最好的监管制度也是没有什么意义的。”¹¹

4、职业养老金监管局缺乏应对新环境的能力。

随着人口老龄化问题的加重、社会经济形势的不断变动, 职业养老金计划面临的风险也在不断变化。例如, 由于 DB 型养老金计划存在固有的缺陷, 很多企业纷纷转向 DC 型养老金计划, 这两种不同的计划面临的风险大不相同。另外, 团体个人养老金计划发展迅速, 很多信托型计划纷纷转向契约型计划。这些转变及其随之而来的新的风险, 对监管机构的监管能力提出了新的要求、构成了新的挑战。由于职业养老金监管局采取被动的监管方式, 很难监测这些监管环境的变化, 更不用说制定适当的措施应对这些风险了。

(三) 职业养老金监管局的自我改善——立法改革和机构重组

职业养老金监管局在运行过程中也逐步认识到了上述问题, 因此也在不断地自我完善。例如, 监管局一直在致力于开发风险评估模型, 并且识别出了关键的风险特征, 试图建立基于风险的监管模式。但是, 监管局的这些努力受到法律框架的极大限制。

2002年12月英国就业和养老金事务部发布了绿皮书:《简化、安全和选择: 工作和养老储蓄》, 书中认为职业养老金监管局没有发挥应有的监管职能。绿皮书建议英国成立一个新的监管机构, 新监管机构不能像其前任那样, 把精力耗费在琐碎的事件上, 而应该关注风险较高的计划。新监管机构还应摒弃以前的反应式监管方法, 而采取积极主动的监管风格。绿皮书还指出新监管机构应该发挥教育、培训和信息收集职能。

在此之前, 2002年7月独立评估人士皮克林 (Alan Pickering) 公布了他的独立报告《更简洁的方式、更好的养老金》, 2002年11月国家审计署发布了对职业养老金监管局的评估报告《Opra: 应对养老金计划成员面临的风险》, 2002年12月职业养老金监管局也发表了独立专业人士撰写的《Opra五年评估报告》。这些不同的报告得出了和绿皮书大致相同的结论。

就是在这样的背景下, 英国出台了《2004年养老金法案》, 并组建了新的监管机构: 养老金监管局 (The Pension Regulator, TPR)。

四、《2004年养老金法案》之后英国职业养老金监管体制的特征

这个阶段英国职业养老金监管体制具有两个显著特征。第一、监管局从被动反应式监管模式转变为积极主动监管模式; 第二、为了克服主动监管模式造成监管负担过重的问题, 监管局转变了监管理念、采用了基于风险的监管方法。

⁹ Ibid., p.22.

¹⁰ The Comptroller and Auditor General HC 1262 Session 2001-2002: “Opra: Tackling the risks to the pension scheme members”, 2002, p.32.

¹¹ Alistair Byrne, Debbie Harrison, Bill Rhodes and David Blake. “Pyrrhic Victory? The Unintended Consequence of the Pensions Act 2004”, *issue of Economic Affairs*, June 2006, p.2.

（一）英国养老金监管局的组织结构和职能

根据《2004年养老金法案》，养老金监管局于2005年4月6日正式成立，取代了职业养老金监管局（Opra）。养老金监管局是一个具有执行权的独立机构，直接向就业和养老金事务部部长负责。养老金监管局由三部分组成，一是理事会，二是监管局管理团队，三是决策委员会（Determination Panel）。理事会负责监管局的战略指导及其内部控制，监管局管理团队具体负责日常的管理运作，决策委员会负责实施决策职能。

1、养老金监管局理事会

养老金监管局理事会由10人组成，其中6人是非执行理事，4人为执行理事。理事会具体组成人员包括：1位非执行的主席、5位非执行理事组成的非执行委员会；1位局长和3位处长担任的执行理事。其中只有执行理事才是监管局的正式职员。

2、养老金监管局管理团队

养老金监管局在理事会和主席的指导下运作，该机构的日常行政管理由监管局局长具体负责。养老金监管局下设三个处：业务执行处、战略发展处和业务支持处，还有一个直接向局长负责的执行办公室和秘书处，各处下设若干个科室。

3、决策委员会

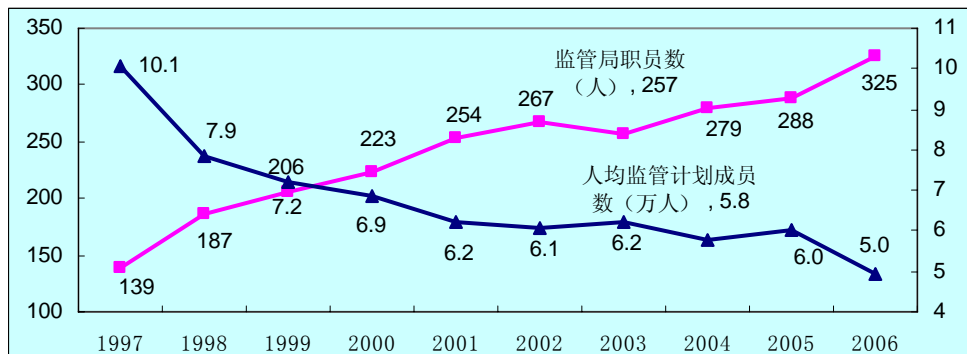
养老金监管局拥有一系列的权力对养老金计划进行干涉和纠正，而决定是否使用上述权力的过程称之为“决策”，实施这种“决策”权的机构称之为决策委员会。决策委员会由一名主席和7名成员组成，主席由养老金监管局理事会任命，其成员由决策委主席和理事会共同任命。决策委员会是一个独立于监管局管理团队的机构，其成员由单独的律师和管理人员组成，成员完全和监管局管理团队的职员分开。

4、养老金监管局的监管负荷及其历年变化

图1是英国职业养老金监管机构职员数的历年数据，以及监管负荷的历年变化。1997年职业养老金监管局有139名工作人员，到2006年养老金监管局有325名工作人员，十年间增加了1.34倍。从图中可以发现，监管局职员数量的增长趋势十分明显。

虽然计划成员数和监管局职员数都在增加，但相对来说后者增加的更快。使用养老金计划成员数除以监管局职员数，得到一个衡量监管负荷的指标：人均监管计划成员数。从图中可以发现，在1997年，1名工作人员监管10.1万个计划成员，而在2005年，1名工作人员监管5.0万个计划成员，人均监管负荷下降了一半。除了监管机构工作人员增长的惯性因素外，也说明职业养老金的监管工作越来越复杂，需要投入更多的人力资源。

图1： 职业养老金监管局的历年职员数（人）和人均监管计划成员数（万人）



资料来源：Opra and The Pension Regulator: Annual report and accounts 1996—2005.

（二）英国养老金监管局的监管特征

为了克服职业养老金监管局（Opra）的缺陷，养老金监管局（TPR）从以下六个方面改进了监管工作：

1、养老金监管局明确了目标、扩大了权力

根据《2004年养老金法案》，养老金监管局的主要目标是：保护职业养老金计划成员待遇，提高养老金计划管理水平，改善养老金计划治理结构，降低养老金计划的风险，以减少对养老金保护基金(Pension Protect Fund, 简称PPF)¹²的索赔，保障其财务稳健性和可持续性。

为了实现上述工作目标，监管局拥有了非常广泛的监管职能。根据《2004年养老金法案》的规定，养老金监管局的主要权力包括：

第一、向养老金计划及其利益相关人提供“信息、教育和帮助”，包括制定行动准则；

第二、当发生违背法律规定、行动准则或保证等行为时，发布“整改通知”，或对违规行为负有（部分或全部）责任者发布“第三方通知”；

第三、在开始对一个计划开展全面调查时，发布“冻结令”，防止计划终止或待遇继续增长；

第四、在必要时要求计划终止；

第五、当发生“养老金逃逸”（通过非经授权或伪造的转移）时，加以阻止或要求复原；

第六、在收到抗议、举报和其他呈报事项时，开展调查并给予指导。

2、养老金监管局摒弃了被动反应式监管方法，采取更加积极主动的监管方式

《2004年养老金法案》允许养老金监管局采取积极主动的监管方式。“积极”的监管方式重在预防，更加强调查收集信息的作用，可以采取果断行动终止违规的养老金计划。英国监管当局从被动的监管方式转向主动的监管方式，这主要体现在以下三个方面：

第一、监管局加强了对计划受托人、发起人和相关人士的培训和指导。为了帮助他们更好的理解和遵守养老金法案，监管局制定并公布了实务守则，向受托人、雇主、管理人和其它相关人员提供实践指导，督促他们遵守养老金法，并且制定上述人员的行为和实践标准。另外，养老金监管局还开发了免费的网上学习系统（e-learning framework），通过这个学习系统来提高受托人的知识水平，帮助他们更好地理解养老金法案的要求，并且通过该系统发表实务守则和指南。

第二、监管局更加积极主动的收集相关信息。为了确认风险、阻止问题的进一步发展，养老金监管局拥有一系列广泛的权力来更加积极主动地收集相关信息，其主要途径包括：计划申报（Scheme return）、计划筹资要求（Scheme funding）、申报事件（Notifiable events）和现场检查。

第三、监管局可以采取积极的行动来终止和解散养老金计划。养老金监管局和其前任一样，有权解散一个养老金计划。根据1995年的法案，职业养老金监管局只有在收到计划受托人、经理和计划发起人等相关人士的申请时，才有权解散一个职业养老金计划。而根据2004年新法案，养老金监管局拥有更多、更积极的权力，即使没有收到申请报告，也可以命令一个职业养老金计划解散，以限制对养老金保护基金的索赔。

3、养老金监管局转变了监管理念

第一、监管局加深了对监管本质的认识。监管的最终目的是什么？答案只有一个，那就是保护计划成员的利益。立法和监管当局认识到，适当监管是保障计划成员利益的必要条件，但监管不必然是其充分条件。只有恰当有效的监管才能保证计划成员的利益安全；而过度监管和监管不足都会增加计划成员面临的风险。因此，监管局充分认识到：在长期内，只有雇主的企运行良好，在国内外市场上具有一定的竞争力，雇主企业具有获取利润的机会和稳健的财务

¹² 这是根据《2004年养老金法案》新成立的机构，主要责任是保护DB型和混合型计划成员的利益，当计划发起人不具备偿付能力并且计划筹资不足时，该机构负责向计划成员支付待遇。

状况，才能保证养老金债务在长期内得到实现，才能确保计划成员的利益得以实现。因此，监管当局改变了以前就监管谈监管的思维方法和工作作风，认识到了监管背后计划成员的利益，认识到了计划成员利益背后雇主企业的运营状况。监管局始终认为对计划成员最好的保护方式是对雇主的商业运营提供持续的支持。例如，面对筹资不足或者进入计划恢复程序的养老金计划，监督局在做出任何行动之前，会充分考虑到所采取的措施对雇主生存能力的影响，包括将来为计划筹资的能力和长期健康发展的能力。

第二、监管局转变了工作风格。监管局认识到监管工作并不再是以前那样简单地制定规章制度，发现企业违规情况后以罚款了事。在新的法案中可以发现，监管当局和养老金计划之间不是仅仅是监管与被监管的关系，而更多的是一种伙伴合作关系，强调监管当局和被监管者之间的对话交流。例如，加强同计划的联系，向计划发起人、受托人和其他相关人士提供一些咨询和建议，以避免程序上的错误和小的失误，帮助它们更好的理解养老金法案的要求。监管当局认识到受托人在保护成员待遇方面起到极端重要的作用，因此实施了一些免费的和互动的培训项目，向受托人提供实际的支持。

第三、监管局改变了使用权力的方式。尽管养老金监管局拥有处理问题的广泛权力，但它倾向于节俭地使用这些权力。实现这一目的的主要途径包括：监管局鼓励计划发起人以较高的标准运行养老金计划，更加积极地确认、预测和阻止风险的出现，而不仅仅在风险发生后才采取行动。在筹资规则方面，新的筹资框架尊重受托人和雇主之间的合作关系，除非绝对必要的情况下，监管局不希望进行干涉。监管局鼓励受托人在干涉发生前，他们已经采取了所有可能的方法来解决筹资不足问题，包括专业的争端解决方案，修改将来待遇的增长等措施。总之，监管当局希望尽量减少使用权力的机会，尽量把干涉限制在最小的范围内。

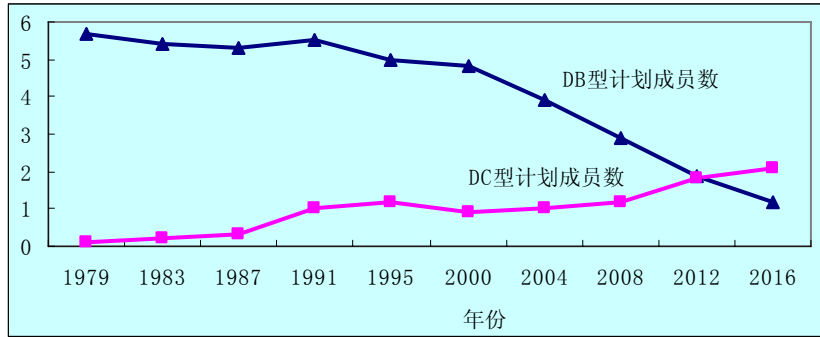
4、养老金监管局采用了基于风险的监管方法

养老金监管局根据风险事件发生概率的高低和风险事件对社会经济影响程度的大小，把所有的职业养老金计划都划入四个象限。相应的，监管局将采取四种监管方式：积极的干涉、主动的监视、基于情报的行动和针对具体计划的最小行动。基于风险的监管方法具有四个方面的优点：第一、有利于提高甄别风险的效率；第二、有利于节约监管资源；第三、事前积极地监管有利于维护消费者信心；第四、有利于内部化养老金计划主动降低风险的成本，促进监管机构和被监管计划之间的良性互动。

5、养老金监管局更加关注DC型计划的风险

当前英国职业养老金发展的一个明显趋势是DC型计划逐步发展壮大，而且越来越多的DB型计划不再吸纳新的成员。图2中的数据表明，到2012年左右，DB型计划在职成员数和DC型计划的比例将达到1: 1。为此，养老金监管局将设计和实施一个针对DC型计划的风险分析战略，并且将开发一个干涉机制来减少DC型计划面临的风险。这个分析战略将建立在对整个行业风险分析的基础上，并且给出建议采取何种方法和步骤来减少这类风险。为了应对DC型计划面临的风险，养老金监管局还将与就业和养老金事务部、金融服务局（Financial Services Authority, 简称FSA）以及养老金行业内的集团密切合作。

图 2： 私人部门养老金计划 DB 型转向 DC 型（在职成员数：百万）



资料来源：Data GAD Survey / DWP “Shifts in the Pensions Landscape” Predictions added based on rate of change from 2000 to 2004。

6、养老金监管局更加密切和有效地与其它监管机构合作

为了更好的履行监管职能，监管局认为与养老金保护基金等其它机构以伙伴合作的方式进行工作，能够维护公众对整个养老金制度和金融服务业的信心，增加公众对监管活动的理解，减少金融风险 and 危机，保障养老金计划成员的利益安全。为此，养老金监管局和养老金保护基金、就业和养老金事务部签署了三方合作备忘录，就三方的合作、协调和信息交流达成了协议。

2005年4月，养老金监管局和金融服务业签署了合作备忘录，明确了两者之间的监管责任分工。养老金监管局主要监管职业养老金计划（work-based pension schemes），包括他们的筹资、治理结构和日常管理。另外，养老金监管局还负责存托养老金计划的注册、命名和遵守缴费上限等工作。金融服务业主要监管那些销售个人养老金和年金的公司及其咨询机构，包括存托养老金的营销管理。养老金监管局和金融服务业还就两者之间的协调合作以及信息交流达成了共识。

（三）英国职业养老金监管机构独立于金融服务业的原因

英国政府于1997年成立金融服务业，取代了若干个先前独立的监管机构，统一行使对银行业、保险业、证券业的监管职能。但是，和其它采取完全一体化监管模式的国家不同，金融服务业并不负责监管职业养老金，养老金的监管工作主要由当时独立设置的职业养老金监管局（Opra）负责。这里一个自然的问题是，在金融服务业1997年成立之初，为什么没有把当时的职业养老金监管局并入金融服务业，形成一个类似德国、丹麦等国完全一体化的监管机构，而是让职业养老金监管局仍然保持独立性？本文试图给出三个解释。

1、立法刚性和政策连续性使得职业养老金监管局独立于金融服务业

古德报告和《1995年养老金法案》都是在当时保守党执政的情况下出台的，虽然1997年工党上台后，以财政大臣戈登·布朗（现任英国首相）为首的工党政府极力推动金融监管机构一体化，但是由于《1995年养老金法案》对职业养老存在的问题和解决办法已有定论，并且职业养老金监管局当时刚刚成立还不到一年，该机构运行的效果如何还有待进一步观察。因此，立法刚性和为了维持政策的连续性，工党政府并没有把职业养老金监管局纳入金融服务业。

当《2004年养老金法案》通过后，2005年成立的养老金监管局仍然独立于金融服务业，进一步巩固了养老金监管机构的独立地位。这也表明在未来很长一段时间内，英国仍然会保持目前的监管格局：养老金监管局负责监管职业养老金计划，金融服务业负责监管个人养老金计划和其它金融部门。

2、职业养老金的重要性是养老金监管局独立于金融服务业的重要原因

职业养老金在英国养老金制度中的重要性体现在两个方面。第一、历史上英国的“协议退出”使得职业养老金计划在某种程度上替代了国家收入关联计划，因此职业养老金提供的待遇对退休人员的收入非常重要。第二、目前英国职业养老金计划的数目庞大、涉及的人口众多、

资产规模巨大，因此需要专门的机构负责监管。截止到 2007 年 3 月 31 日，英国私人部门共有 84,389 个职业养老金计划，计划成员数大约为 1,610 万人¹³。

表 1 是英国、澳大利亚和加拿大三国职业养老金发展规模的比较。从中可以发现，虽然澳大利亚实施强制性职业养老金制度，但是其计划成员数大约为 1,156 万人，比英国少 450 万人；资产规模大约为 4,093 亿美元，大约为英国的四分之一；虽然澳大利亚有近 32.76 万个超级年金基金，但是大约 32.66 万个基金成员数小于 5 人。因此，澳大利亚审慎监管局的监管任务比英国养老金监管局的要轻的多。同样地，与英国养老金监管局相比，加拿大金融监管局的监管任务也很轻。总之，无论从职业养老金计划的数量、计划成员数还是资产规模上看，英国职业养老金非常发达，单单依靠金融服务局很难有效监管规模如此庞大的养老金行业，因此需要专门的机构监管。

表 1： 英国、澳大利亚和加拿大三国职业养老金规模的比较

	英国（2007 年）	澳大利亚（2006 年）	加拿大（2006 年）
职业养老金计划数（万）	8.44	32.76	0.1304
职业养老金计划成员数（万）	1,610	1,156	57.6
职业养老金资产规模（亿美元）	15411.00	4093.72	5692.16

资料来源：各国监管机构的年报。

3、由于被监管对象专业技能的差别，导致养老金监管局和金融服务局的监管内容和监管重点不一样

养老金监管局的工作重点是监管信托型养老金计划。而英国信托型养老金主要采用的是内部受托模式，即养老金理事会制，这和澳大利亚等国主要采取的外部受托人制不同¹⁴。针对内部受托模式，养老金监管局的主要工作除了有效约束受托人行为外，还需要提高受托人履行职责的能力。因为和外部专业化的受托人相比，内部受托人缺乏专业技能，特别是缺乏有关养老金投资方面的专业知识。因此，养老金监管局的一个主要工作就是加强对受托人的培训和指导，帮助受托人掌握履行职责所必需的知识。而金融服务局负责监管个人养老金和年金公司，以及银行、保险和证券公司等专业金融机构。这些金融机构具有很强的专业技能，其雇员大都是各自领域的专家，具有丰富的实践经验和完备的专业知识，因此金融服务局不需要强调对这些机构的培训。总之，被监管对象专业技能的差别导致采用了不同的监管方式，这也是养老金监管局独立于金融服务局的一个重要原因。

五、结论及其启示

英国养老金监管局成立至今仅有两年多，其监管效果如何、能否真正克服其前身（职业养老金监管局）面临的问题、能否应对养老金行业新的变化，这些疑问都需要时间才能找到答案。但是，英国职业养老金监管体制的发展过程中，“一个核心、两次转变”的特征给我们带来很多有益的启示。

（一）一个核心的启示：信托制度

信托制度不仅是职业养老金组织形式的首选，而且还是养老金监管框架的基石。基于信托的监管模式分别从道德机制、国家监管和市场竞争三个层面约束受托人行为、保障计划成员的利益安全。信托制度从道德诉求出发，把受托人的利他主义精神内生，形成受托人的利他主义偏好，从根本上保护计划成员。为了克服道德机制的不稳定性，司法机构把约束受托人行为的责任和义务上升到国家立法高度，形成了信义责任，以强化对受托人的约束。为了克服国家监管的僵硬和严酷，监管机构又引入市场机制，通过市场竞争和创新来弥补国家监管机制的不

¹³ The Pensions Regulator : Annual Report and Accounts 2006—2007, p.11.

¹⁴ 菲奥纳：“养老金管理：国际经验和教训对中国养老金改革的借鉴”，中国社会保障论坛组委会编：《中国社会保障论坛首届年会文献》，北京：中国劳动社会保障出版社 2007 年版，第 123 页。

足。而国家监管有利于解决信息不对称导致的市场失灵，道德约束有利于节约市场机制的交易成本。总之，信托制度从相互补充、相互协调的三个层面构筑了职业养老金的安全网。

2004年中国劳动和社会保障部会同银监会、证监会和保监会联合颁布了《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》，确定了我国企业年金实行“信托型”的管理模式。劳动和社会保障部等机构推动企业年金发展的思路非常明确：在吸收信托文化和信托制度的基础上，借助市场的“无形之手”，确保企业年金资产的安全和升值，保障企业年金计划成员的利益。随着市场规模的不断扩大，我国企业年金计划也面临着诸多风险。因此，制定符合中国实际情况的企业年金监管立法已经成为迫在眉睫的事情。中国可以借鉴英国的经验，在《信托法》的基础上建立更具针对性的企业年金监管立法，完善基于信托的监管模式。

（二）第一次转变的启示：相互促进

最初，英国政府把职业养老金监管看作“协议退出”计划的配套工作，直到《1995年养老金法案》之后，养老金监管才摆脱了从属地位，终于实现了全面和独立监管。英国职业养老金监管在1995年取得独立地位，表面上是“麦克威尔事件”直接促进的，但是更深刻的原因和背景是国家收入关联计划不断走向成熟和“协议退出”计划的平稳进行。从70年代的初步建立，到80年代的平稳发展，再到90年的成熟衰落，直到2002年被国家第二养老金计划（State Second Pension, S2P）所取代，作为第一支柱的国家收入关联计划深刻地影响着英国职业养老金的监管体制。随着国家收入关联计划的成熟、“协议退出”计划的平稳进行，职业养老金监管取得独立地位的各项条件都已经具备，而“麦克威尔事件”可谓临门一脚，直接促成了此事。

对中国来说，英国职业养老金监管体制第一次转变给我们的最大启发就是：第一支柱基本养老金计划的改革和发展不仅影响职业养老金的发展，而且还会影响职业养老金的监管体制；同时职业养老金的发展不仅是国家社保制度改革的主要内容，而且直接促进了第一支柱基本养老保险制度的改革和发展。目前，中国基本养老保险制度还在不断探索试点之中，远未定制成型，因此这直接影响和制约了职业养老金的发展，及其监管体制的完善。同时，在中国基本养老保险制度的改革中，职业养老金还未充分发挥其促进作用。两大支柱的发展和改革还处在两张皮的状态，还没有形成一个有机的整体。因此，我国社保制度的下一步改革应该把基本养老保险和职业养老金充分结合起来，真正建立各个支柱之间相互关联的多层次养老保障制度。其中，可以建立公务员职业养老金，把机关和事业单位人员纳入统一的基本养老保险制度，以此作为整合第一支柱和第二支柱的突破口。同时，政府也应该早日确定基本养老保险制度的改革模式，以便促进职业养老金的发展和监管体制的完善。

（三）第二次转变的启示：主动变革

英国职业养老金监管体制的第二次转变，最大的启示不是转变的方向和结果，而是转变的动力和机制。正如上文提到的，第二次转变是在多个机构和专业人士的建议下实现的。例如，就业和养老金事务部发布了绿皮书，国家审计署发布了评估报告，还有专业人士发表了独立的评估报告。这表明英国政府非常重视对监管效果的评估。只有这样，才能及早发现监管中存在的不足和缺陷，及早解决，避免小问题积累成大问题，避免出现类似的“麦克威尔”事件。只有这样才能化被动为主动，减少结构性改革的阻力，积极调整监管机构的设置和监管方法，最大程度地保护计划成员。

英国在成立职业养老金监管局之初，建立被动反应式监管模式是有一定道理的。这符合英国政府一贯坚持的自由主义精神和减少国家干预的政策主张。而中国，由于市场机制不完善、又属于大陆法系国家、政府干预力度较大，在建立和完善职业养老金监管体制时，必然会选择严格的数量限制监管。因此，在将来职业养老金的发展过程中，中国监管体制的转变和英国不同，不是从被动反应监管模式转向积极主动监管模式，恰恰相反，而是从严格的数量限制监管转向相对宽松的审慎人监管。而转变的时机如何选择，转变的动力来自何方，转变的机制如何建立，这都需要充分利用各种社会资源，加强对监管效果的评估，建立全面、客观和独立的评估机制。

主要参考文献:

Chris Lewin: 《英国养老金的发展》, 陈星译, 《经济导刊》2005 年第 06 期, 原载于 *Benefits & Compensation International* May 2003 Vol. 32 Iss.9

菲奥纳: “养老金管理: 国际经验和教训对中国养老金改革的借鉴”, 中国社会保障论坛组委会编: 《中国社会保障论坛首届年会文献》, 北京: 中国劳动社会保障出版社 2007 年版

Alistair Byrne, Debbie Harrison, Bill Rhodes and David Blake, “Pyrrhic Victory? The Unintended Consequence of the Pensions Act 2004”, *issue of Economic Affairs*, June 2006

The Comptroller and Auditor General HC 1262 Session 2001-2002: “Opra: Tackling the risks to the pension scheme members”, 2002

The Comptroller and Auditor General HC 1262 Session 2001-2002: “Opra: Tackling the risks to the pension scheme members”, 2002

Opra: Annual report and accounts 2003—2004

Opra: Annual report and accounts 1997—1998

Opra and The Pension Regulator: Annual report and accounts 1996—2005

Data GAD Survey / DWP “Shifts in the Pensions Landscape” Predictions added based on rate of change from 2000 to 2004

PSI3.1 - Introduction: The Occupational Pensions Board (OPB) - Brief History And Duties Of The Occupational Pensions Board, available at <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/psimanual/Introduction/psi3.1.htm>, last accessed on 30 December 2007.

The Pension Regulator : Annual Report and Accounts 2006—2007

作者个人信息

郑秉文, 中国社科院拉美所、社会保障、研究员、北京东城区张自忠路3号、100007、010-6403 9234、zhengbw@cass.org.cn。

孙守纪, 中国社科院研究生院、社会保障、博士生、北京朝阳区望京中环南路1号、100102、132 6401 6229、sunvssun@yahoo.com.cn。

英文题目、摘要和关键词

The development of occupational pension regulatory system in the U.K.

Abstract: The development of occupational pension regulatory system in the U.K. has three traits. Firstly, the trust law provides primary framework for occupational pension regulatory system in the U.K. Secondly, the regulatory system experienced two times changes that from complemented work to independent work and from the passive model to the active model. Thirdly, the development of pension regulatory system is divided into three stages by the two times changes. Based on history study, this article analyzes main characteristics, problems and solutions of every stage. The practices of pension regulation in the British are good lessons for Chinese pension system reform.

Key world: Occupational Pension in U.K. Development of Regulatory System Trust Law