

养老基金信息披露监管的国际经验和我国的政策

郑木清

(中共中央党校, 北京 100091)

摘要: 本文首先分析、比较和总结美英等国关于养老基金信息披露监管的立法规定; 进而研究和提供了我国养老基金信息披露监管应予丰富和完善的基本内容。

关键词: 养老基金; 信息披露; 监管

中图分类号: D632.1 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2006)01-0013-06

International Experience and China's Policy of Regulations on Information disclosure of Pension Funds

ZHENG Mu-qing

(Party School of the CPC Central Committee, Beijing 100091)

Abstract: This paper analyzes, makes comparisons and summarizes the regulations of information disclosure of pension funds of the USA and the UK. Then, it studies and provides the basic contents of regulations of information disclosure of pension funds in China.

Keywords: pension funds; information disclosure; regul

当前我国养老基金投资管理事业正处于方兴未艾和蓬勃发展之中。我国广大商业银行、证券公司、基金管理公司、保险公司等金融机构正积极参与养老基金的投资、托管和各项经营管理活动。迄今为止,我国已先后颁布了《全国社会保障基金投资管理暂行办法》^①、《企业年金基金管理试行办法》^②、《保险机构投资者股票投资暂行规定》^③等养老基金投资监管规章或相关规章。然而通观这些规章,可以发现,与美国、英国等西方国家立法中关于养老基金信息披露监管规定之丰富和完善相

比,我国现行养老基金监管规章关于养老基金信息披露的规定处于不够科学和完整的状态。为此,本文对美国 and 英国两国养老基金信息披露监管规定进行了比较完整和深入的分析研究、比较和总结,并提供了我国养老基金信息披露监管应予丰富和完善的基本内容。

一、美英养老基金信息披露监管的基本内容和要求

本文作者之所以选择美国 and 英国立法关于养老基金信息披露的规定作为分析、比较和总

收稿日期: 2005-09-05

作者简介: 郑木清(1967-),男,福建泉州人,经济学博士,法学博士后,哲学博士后,现工作单位为中共中央党校。

① 财政部、劳动和社会保障部(2003):《全国社会保障基金投资管理暂行办法》。

② 劳动和社会保障部等(2004A):《企业年金基金管理试行办法》。

③ 中国保险监督管理委员会(2004B):《保险机构投资者股票投资管理暂行办法》。

结的范例，是因为这两个国家养老基金信息披露监管制度在各国中是最为健全的，世界绝大多数国家养老基金信息披露监管制度大多是参照这两个国家的范例建立和发展的。

（一）关于信息提供或备案的义务

关于备案或报告的规定，美国立法规定了向参与人和受益人提供信件文件的义务和向监管当局进行备案的义务；英国立法也规定了向成员提供信息文件和进行信息披露的义务，但无向监管当局进行信息文件备案的要求，只规定了发生重大违法事件时的报告义务。

美国“雇员退休收入保障法”（ERISA^①）规定，养老基金的行政管理人必须履行以下两方面有关信息披露和报告的义务：第一，向参与人和受益人提供信息披露的义务。各个雇员受益计划的行政管理人，必须向本计划所覆盖的各个参与人和受益人提供概要性计划陈述（summary plan description）和其他信息资料。第二，向监管当局备案的义务。行政管理人有义务就年报、终止和补充报告等信息资料向秘书处和养老金受益担保公司备案。

在英国，“信息披露法”^②等立法对年报向中央登记机构备案没有任何要求。但“1995年养老金法”^③规定了养老计划的审计师和精算师关于养老计划重大违法行为的告知义务，该法第48条第4款规定：“包括受托人和雇主在内的参与养老计划管理的其他人负有告知OPRA（即职业养老计划监管局）有关养老计划违法行为的告知义务”。

（二）美国信息披露内容和格式的要求

1. 关于可获得性的规定。根据美国“雇员退休收入保障法”中的相关规定，关于向参与人和受益人保障信息文件“可获得性”的规定分析和总结如下：

（1）方便性要求。行政管理人必须把其最新更新的数份概要性计划陈述、最新年报、谈判协议、信托协议、合同、或本计划所据以建立和运营的其他工具，放置于其主要办公地点，以使本计划的任何参与人或受益人能够方

便地查阅，或放置于其他适合的地点，以使所有参与人可以方便地获得所有相关信息。

（2）时间要求。行政管理人，必须在本计划的财政年度结束后的210天以内，向各个参与人、受益人提供这一财务年度的报表和明细表，并且提供为公平地总结最新年报所必需的其他资料。

（3）收费标准的要求。行政管理人，在任何参与人或受益人提出书面要求时，必须提供一份最新更新的概要性陈述、最新年报、终止报告、谈判协议、信托协议、合同、或本计划所据以建立和运营的其他工具。行政管理人可以收取合理的费用，以补偿其提供这些完整文本所发生的成本。

（4）提供次数的限制。参与人或受益人无权在任何一个12个月的时期内接收超过一份以上的报告。

2. 关于年报构成和责任的规定。“雇员退休收入保障法”规定，各种雇员受益计划年报由财务报表、公共会计师报告和意见、注册精算师报告和意见、以及其他信息或证明材料等组成。

“雇员退休收入保障法”规定，财务报表必须包括资产负债表、净资产的变化情况表、财务头寸变化情况表、财务报表的附注、明细表等要件。

关于公共会计师的报告和意见，“雇员退休收入保障法”规定，雇员受益计划的行政管理人应作为全体计划参与人的代表，聘用一个独立的合格公共会计师（an independent qualified public accountant）。独立合格公共会计师在检查这些财务报表时必须遵循公认的会计准则，并且对计划的账簿和记录进行必要的检测。独立合格公共会计师也必须就“雇员退休收入保障法”所规定的单独明细表和概要性资料是否公平地提供，以及在把这些资料与财务报表结合成一个整体考虑时是否包含了所有主要方面的信息等问题，提出他的意见。独立公共会计师的意见必须构成年报的一个组成部

① ERISA—Employee Retirement Income Security Act.

② Disclosure Regulations—the Occupational Pension Schemes (Disclosure of Information) Regulations 1996 (SI 1996/1655).

③ The Pensions Act 1995

分。

关于注册精算师报告和意见，“雇员退休收入保障法”规定，雇员养老金受益计划的行政管理人必须代表所有计划参与者，聘用一个注册精算师（an enrolled actuary），由该精算师负责准备“雇员退休收入保障法”所要求的构成精算报告的资料。注册精算师必须使用必要的假定和技能，以便能够针对有关财务报告的内容“是否在总体上合理地符合该计划的经验并符合合理的预期，是否代表了他关于该计划的期望经验的最佳估计”这两个问题形成基本的意见。注册精算师提出的意见必须适合年报的需要，并成为年报的一个组成部分。

3. 关于信息披露格式的规定

根据“雇员退休收入保障法”第一部分中的相关规定，信息披露文件的格式问题可划分为以下三类：（1）不要求以表格提供的信息。依据“雇员退休收入保障法”的有关规定应由独立合格公共会计师准备的财务报表和意见、应由注册精算师准备的精算报表以及概要性计划陈述，不能被要求以表格提供。（2）要求以表格提供的信息。除了上述第（1）条所规定的情况之外，秘书处可以要求，任何依据“雇员退休收入保障法”的规定提供给他的信息必须以他所规定的表格提供给他，这些信息包括但不限于行政管理人必须备案的信息。（3）必须提供给计划参与人和受益人的概要性计划陈述、年报等的格式和内容。财政秘书处可以规定概要性计划陈述、年报的摘要、任何其他报告、报表或文件（不包括谈判协议、信托协议、合同、或本计划据以建立和运营的其他工具）的格式和内容，这些文件必须提供给计划参与人和接收本计划受益的受益人，或为这些人方便地获得。

（三）英国信息披露内容和格式的要求

根据英国“信息披露法”和“养老计划财务报表的建议准则”（SORP^①）等立法中的有关规定，关于向计划成员提供信息文件的规定情况可分析和总结如下：

1. “可获得性”的要求。“信息披露法”

未要求养老计划向成员分发信息文件，但要求养老计划必须把大量的信息以文件保存并保持可获得性。“信息披露法”还要求，如果养老计划寄送出了一份文件，必须同时附上一份载有进一步的信息可以获得和查询应该发往的地址的书面提示；养老计划必须做到，确保养老计划的文件是最新更新的和完整的。

（1）信息文件构成的要求。“信息披露法”中要求，养老计划成员一旦提出要求，与养老计划有关的其他主要经常性文件必须可以立即获得，这些主要经常性文件包括：①养老计划文件。包括：信托契约和规则以及任何修改文件，各个参与雇主的名称和地址，以及投资原则报告等；②筹资和估值报告。包括：最新精算估值报告、最新的 MFR（最低筹资要求）和缴费安排或支付安排；③最新年报和过去五年的年报。

（2）基本信息内容的要求。关于养老计划基本信息包含的内容，根据“信息披露法”（Sch 1）的规定，养老计划基本信息包括以下七个方面的信息：①成员资格；②缴费；③受益；④提前离开者的权利和转移；⑤章程、税收和解约状况；⑥进一步的信息和查询；⑦投诉。

（3）提供基本信息的时间要求。“信息披露法”（第4条）规定：“在新成员和潜在成员不必提出要求的情况下向他们提供本养老计划基本信息，如果现实条件允许，应在他们加入计划之前提供，或者如果不具备这一条件，就在他们加入之后的两个月以内提供。现有的成员、现有的或潜在的成员的配偶以及公认的工会组织也有权在提出要求的情况下获取这些信息，但不能多于一年一次”。

（4）基本信息情况变化的告知要求。“信息披露法”（第4条第5款）规定：“任何与养老计划有关的变化，如果该变化将会导致基本信息的重大改变，那么必须在该变化发生之前（如果现实条件允许），并且在任何情况下都必须在变化发生之后的三个月之内，向所有成员

^① SORP—the Statement of Recommended Practice, “Financial Reports of Pension Schemes”, revised and reissued by PRAG in November 2002.

和受益人（不包括“例外的人”）通知这一变化情况”。在此，所谓“例外的人”意指这样一个推迟的成员：其现有地址不为受托人所知，受托人按照该人上一年的地址寄送给他的函件已经被退回。

2. 关于年报构成和提供方式的规定。其一，年报文件构成的规定。“信息披露法”第6条规定：“在各个养老计划年度结束之不超过七个月的时期内，职业养老计划的受托人必须提供一份包含经审计的财务报表和其他特定信息，包括审计提供的报告，并且如果恰当的话，还包括养老计划精算报告”。“养老计划财务报表的建议准则”（第1条第7款评论）中指出，根据“信息披露法”的要求，年报一般应由以下几个部分组成：（1）受托人的年报，包括受托人报告、投资报告；（2）审计师关于账目的审计意见和关于缴费情况的报告；（3）财务报表；（4）精算师的精算报告和关于缴费的MFR证明；（5）合规报告（备选）。其二，时间要求。“信息披露法”（第6条第4款）规定：“在任何一种情况下，年报必须在两个月内满足他们的要求。不能要求提供养老计划年度结束时间超过五年之前的年报”。根据该规定，以下各人一旦提出要求，养老计划必须在提出要求后的两个月内，免费提供年报的文件资料：（1）本养老计划的成员和潜在成员；（2）成员和潜在成员的配偶；（3）本养老计划的受益人；（4）被公认的可以进行有关成员和潜在成员的集体谈判事务的独立工会。其三，次数限制。“信息披露法”（第6条第3款）规定：“如果同一个人提出第二次或者更多次有关同一年报文件的要求，养老计划的受托人等没有提供的义务”。这意味着养老计划成员可以提出获得同一年报的次数仅限于一年一次。其四，关于收费标准的规定。在前述的人提出有关查阅先前年报的要求时，应该向他们免费提供。应根据具体要求和提出要求的人的具体情形在合适的地点提供其查阅。此外，如有人提出特别要求，也可以寄送一份文件给他，并向他收取一定的费用，这一费用不应超过复制、包装和邮寄费。

3. 关于信息文件格式的要求。英国“信

息披露法”和“养老计划财务报表的建议准则”对养老计划必须提供的信息披露文件的格式作出了具体规定，并给出了示例。例如财务报表的基本格式、投资报告书的基本格式，等等。因篇幅所限，本文在此不再详述。

（四）美英两国信息披露内容和格式要求的异同

关于可获得性，根据上文分析和总结的内容可以看出，美、英两国立法都对参与人或受益人对信息文件的可获得性作出了比较完整、具体的规定，包括获取文件的范围、时间、地点、次数、是否收费或收费标准等，两国立法对此的规定大同小异。

关于可获得文件范围，美国立法规定包括概要性计划陈述、年报、信托协议、受益人权益报表等，英国立法规定包括养老计划文件（包括信托契约和规则以及任何修改文件，各个参与雇主的名称和地址，以及投资原则报告等）、筹资和估值报告（包括最新精算估值报告、最新MFR估值和缴费安排或支付安排等）、年报（最新年报和过去五年的年报等）。

关于查阅文件的地点，两国立法均规定为养老基金行政管理人的主要办公场所或其他适合的场所。

关于向参与人或受益人提供信息文件的时间，两国立法均规定了时间限制，其中英国立法的要求严于美国立法。美国立法规定概要性计划陈述的提供时间为参与人加入养老计划之后的90天以内，特殊情况下可为120天以内；概要性计划陈述中的信息如发生变化，应在养老计划年度结束之后210天以内提供更新的概要性计划陈述，或在不超过90天的间隔期内定期提供更新的概要性计划陈述；年报提供时间为养老计划年度结束之后的210天以内。英国立法规定养老计划文件（反映基本信息）、年报的提供时间均为接到成员加入养老计划之后或提出要求之后的2个月以内提供；如养老计划基本信息发生重大变化，必须在变化发生之后的3个月以内告知。

关于参与人和受益人获取文件的次数限制，两国立法均规定为不超过一年一次。

关于收费标准，两国立法均规定不得超过

提供这些信息文件的成本费（包括复制费、包装费和邮寄费）。

对于年报的文件构成，美、英两国立法均要求由以下主要文件组成：财务报表、会计师审计报告、精算师精算报告等。立法之所以要求养老计划在提供财务报表的同时，还必须提供会计师的审计报告和精算师的精算报告，其原因是，财务报表仅仅是受托人管理养老计划的收入和资产的报告，它们并不能够提供对整个养老计划“事务状态”的真实和公平的观察，只有把这些财务报表，与会计师的审计报告和精算师的精算报告加以相互对照、相互补充并综合考察，才能最大程度地保障这些财务报表所反映信息的真实性、准确性和完整性。

关于信息披露文件是否需要进行规范化和格式化问题，美英两国立法均对此作出了规定或划定。决定哪些信息披露文件需要或不需要使用标准格式，应依据各个不同的信息文件包含的内容和其目的而定。为保证信息披露的内容的完整性、准确性和便于对不同的养老计划的信息文件能够进行集中统一分析或进行统计等目的，有必要对某些重要信息文件规定标准化的格式或对必须进行信息披露的主题作出规定，而有些信息文件，由于需要提供信息文件当事人的更多的主动报告的信息，这些文件不宜或难以规定标准的文件格式。

二、我国养老基金信息披露监管应予丰富和完善的内容

参考前文关于美英两国养老基金信息披露监管制度的分析、比较和总结的成果，本文作者对我国现行养老基金监管规章中有关信息披露的规定进行了深入分析和解剖，发现我国现行养老基金信息披露监管制度存在着若干不足、缺陷和空白。本文作者研究结论认为，在我国养老基金投资信息披露监管制度建设中应在以下若干方面进行修正、丰富和完善：

1. 必须完整规定确保信息披露内容的真实性、准确性和完整性的义务。在养老基金的受托人、投资管理人、托管人、账户管理人等各方受信人的信息披露职责中，必须明确规定，各方受信人在信息披露内容上必须符合

“真实性、准确性和完整性”的要求。

2. 必须明确规定受托人必须提供精算师的精算报告和意见。为保证养老基金财务会计报告、基金管理报告中所反映信息的真实性、准确性和完整性，在今后立法中有必要补充要求受托人提供由精算师出具的精算报告和意见书。

3. 必须完整规定注册会计师的职责。必须明确规定，注册会计师负有出具基金财务报告的审计报告和意见书的责任。注册会计师在出具基金财务报告的审计报告和意见书前，必须对基金的财务报表、明细表、会计账簿和记录进行审查，审查这些信息文件是否遵循了公认的会计准则，并且对基金的会计账簿和记录进行必要的测试。注册会计师在出具审计报告和意见书时，可以依据经过精算师证明的任何精算资料的正确性，但是会计师应表明他所作的这些依据。

4. 必须完整规定注册精算师的职责。必须明确规定，注册精算师负有出具精算报告和意见书的职责。注册精算师在准备精算报告时，必须充分使用其应有的知识、技能、经验和谨慎。在出具精算报告或意见书时，注册精算师可以依据任何合格公共会计师就有关会计资料的正确性所出具的意见，但是他必须表明他所作的这些依据。

5. 必须科学和完整地规定投资管理报告的基本内容和格式。为保证投资管理报告所提供信息的真实性、准确性和完整性，应明确和完整地规定投资管理报告的完整内容甚至标准格式文本，并且还要求投资管理人提供由注册会计师出具的投资管理报告的审计意见和精算师出具的精算意见。其中，关于投资管理报告内容的规定可包括但不限于以下各项：（1）投资原则；（2）投资策略；（3）投资决策程序；（4）影响投资决策的因素；（5）资产配置；（6）股票投资；（7）债券投资；（8）流动资产持有情况；（9）国际投资情况；（10）投资分散化程度；（11）投资所有权集中度；（12）关联交易情况；（13）投资风险准备金提取和使用情况；（14）投资管理人的报酬情况；（15）投资管理成本的支出情况；（16）投资收

益情况；(17) 投资业绩评估情况；(18) 投资风险控制情况；(19) 投资管理人的合规性情况；(20) 其他重要事项，等等。

6. 必须科学和完整地规定参与人和受益人获取信息文件的内容、时间、地点和收费标准。关于养老基金管理人应向参与人或受益人提供信息文件的范围、时间、地点和收费标准，可作如下规定：

(1) 养老基金管理人必须把其最新的养老基金管理报告、财务会计报告、投资管理报告、委托管理合同和其他可以公开的养老基金投资管理和受益相关资料，放置于其主要办公地点或其他适合的地点，以使本基金的参与人或受益人能够方便和免费地查阅或获得相关信息。

(2) 养老基金管理人，在参与人或受益人提出书面要求时，必须提供一份最新的养老基金管理报告、财务会计报告、投资管理报告、受益人权益报表、委托管理合同和其他可以公开的养老基金投资管理和受益相关资料。如参与人或受益人在一个间隔期短于 12 个月的时期内再次提出获取信息文件的书面要求时，养老基金管理人可以不再提供。

(3) 当参与人或受益人要求拥有信息文件的书面资料时，养老基金管理人可以一个合理的收费标准向参与人或受益人收取其所提供的书面资料的制作费、邮寄费等费用，但最高不得超过补偿其提供这些信息文件所发生的成本。

(4) 养老基金管理人，必须在本基金会的

计年度结束后的 180 天以内，向各个参与人和受益人，提供这一财务年度的年度财务报表和明细表，并且提供有助于理解最新年报所必需的其他资料。

(5) 养老基金管理人必须在参与人参与养老计划之后的 90 天以内或在受益人接收到第一次受益之后的 90 天以内向参与人或受益人提供最新养老基金管理报告。

(6) 当养老基金发生重大事件时，养老基金管理人必须在知悉该重大事件发生时立即告知参与人或受益人。

7. 必须科学合理地规定信息披露文件的格式。为保证信息披露内容的真实性、准确性和完整性，立法应对养老基金信息披露的文件格式进行规定。关于我国养老基金信息披露文件格式可作如下规定：

(1) 应要求以标准格式提供的文件包括：各类财务报表（包括资产负债表、净资产表、财务报表附注等）；基金管理报告（社保基金管理报告、企业年金基金管理报告等）；投资管理报告（社保基金委托资产投资运作报告；企业年金基金投资管理报告、企业年金基金投资组合报告等）、托管报告（社保基金委托资产托管报告、企业年金基金托管报告）等。

(2) 不应要求以表格提供的文件包括：注册会计师出具的审计报告，精算师出具的精算报告、律师出具的法律意见书、重大事项临时报告等。

[责任编辑 王树新]

(上接第 64 页)

参考文献：

- [1] World Population 2000 and 2002.
United Nations° Population Division° Department of Economic and Social Affairs.
- [2] 同 [1] .
- [3] 同 [1] .
- [4] United Nations 1999 Demographic Yearbook.
PUBLISHING DIVISION, UNITED NATIONS, NEW YORK, NY 10017.
- [5] United Nations 1979 Demographic Yearbook.
PUBLISHING DIVISION, UNITED NATIONS, NEW YORK, NY 10017.

[责任编辑 童玉芬]