

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2018.12.005

欢迎按以下格式引用:胡川宁.养老保险融资机制的法律反思[J].重庆大学学报(社会科学版),2019(6):138-149.Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2018.12.005.

Citation Format: HU Chuanning. Legal review of pension financing mechanism[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2019: 138-149. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2018.12.005.

# 养老保险融资机制的法律反思

胡川宁<sup>1,2</sup>

(1.西南政法大学 经济法学院,重庆 401120;2.四川省社会科学院,四川 成都 610072)

**摘要:**中国养老保险融资机制存在三重侧面,即法规文件上的“统账结合制”、实质规范上的“完全基金制”和现实运行上的“现收现付制”,表现出中国养老保险融资机制规范与事实之间存在巨大鸿沟,极大阻碍了制度的有效运行。养老保险制度应促进劳资协作和社会团结的制度目的,决定了“统账结合制”区分个人账户与统筹账户,并由用人单位承担绝大部分养老保险费率的做法,很值得商榷。尽管现收现付制在面对人口老龄化时会相对较快地表征出支付不能,但出于互助共同体的本质要求,养老保险融资机制也应恪守“保险原则”,保证资金的专款专用,以使养老保险基金能在最大程度上远离资本市场的不确定性,确保养老保险收支的稳定性,减轻政府的政治和经济风险,避免国家被资本垄断所绑架,故而现收现付制相比于基金制更为可取。在充分借鉴国外有益经验,并结合中国具体国情之后,未来中国养老保险融资机制应考虑通过废除“个人账户”,贯彻养老保险收支当期平衡,以实现单一账户制下的现收现付。

**关键词:**养老保险;互助共同体;统账结合制;现收现付制;基金制

中图分类号:D922.5

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2019)06-0138-12

## 一、问题的提出

以1995年的《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》为标志,中国正式开始施行统筹账户与个人账户相结合的养老保险融资机制——统账结合制,并通过2010年颁布的《社会保险法》完成了其法制化。具体说,统账结合制是指由基础养老金和个人账户养老金两部分组成基本养老金,基础养老金部分由统筹账户负责支付,而个人账户养老金则由完全记入个人账户的个人缴费予以支付<sup>①</sup>。但中国养老保险近年来的实际现状却不停地拷问着统账结合制的有效性和合理性。

修回日期:2018-12-10

基金项目:中国博士后科学基金资助项目“社会保险关系二元结构研究”(2018M643400);西南政法大学统筹城乡发展制度创新研究院2015年度建设项目“城乡统筹视野下的养老保险筹资机制法律规制研究”(TCCX15YB09)

作者简介:胡川宁(1984—),男,辽宁大连人,西南政法大学博士后流动站与四川省社会科学院博士后工作站联合培养博士后,西南政法大学副教授,德国耶拿大学法学博士,主要从事民法及社会法研究,Email:chuanninghu2016@126.com。

①参见《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号)。

根据中国社会科学院社会保障实验室发布的《中国养老金发展报告 2016》,截至 2015 年,中国城镇职工基本养老保险基金累计结余只有 35 345 亿元,而当年个人账户累计“空账”却已达 47 144 亿元。“这表明城镇职工基本养老保险制度资产和负债之间缺口会越来越大,预计在不久的将来,基金累计结余将会被耗尽”<sup>[1]</sup>。为此,理论界尤其是经济学界提出了诸如全国统筹、引入名义账户制、扩大养老保险基金投资渠道等方案,力图针对性地解决上述问题。与之相对,中国法学界长期以来却甚少探讨和反思养老保险融资机制相关法律问题。众所周知,市场经济条件下的养老保险不只是一项经济制度,更是一项法律制度,养老保险融资机制问题的解决,不应单纯顾及其在经济上的可行性,还应考虑其本身的合法性问题。

鉴于此,本文将从中国养老保险融资机制的现实问题出发,并结合社会保险的基本原则、域外理论和实践,强调社会保险的本质在于独立于国家的互助共同体(Solidargemeinschaft)。在此基础上,文章渐次论证了中国养老保险现行融资机制在法律上的两大悖论,以期厘清融资机制与养老保险之间的内在关系,最终指出,中国养老保险融资机制应采用单一账户制下的现收现付制。

## 二、中国养老保险融资机制的三重侧面

中国养老保险融资机制的最大问题,就是其存在法规文件上的“统账结合制”、实质规范上的“完全基金制”、现实运行上的“现收现付制”三重侧面。且三重侧面相互矛盾,相互冲突,使中国养老保险融资机制问题异常复杂。笔者认为,也正是因为中国立法者在相当程度上忽略了养老保险融资机制的此种三重侧面,才造成其无法准确发现相关问题的症结所在,进而未能作出恰当的制度调适。

### (一) 法规文件上的“统账结合制”

1993 年,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》第一次提出,中国养老保险应实行社会统筹与个人账户相结合的融资机制。具言之,由本身具有相对独立性的个人账户养老金和基础养老金一并组成基本养老金,其中个人账户养老金来源于全部记入个人账户的个人缴费资金,基础养老金或称统筹养老金则由统筹账户资金予以支付,亦即“统账结合制”<sup>②</sup>。这不仅被中国官方认为具有世界首创意义<sup>[2]</sup>,而且几乎原封不动地被 2010 年《社会保险法》的第 11 条和第 12 条所承继。此外,根据相关文件的规定和司法判例<sup>③</sup>的见解,中国统账结合制不仅是分立两个账户的问题,更是两种融资机制的结合,即统筹账户实行现收现付制,个人账户实行完全基金制。在这个意义上,统账结合制在中国理论与实务界又被称作“部分积金制”或“部分积累制”<sup>[3]</sup>。如中国原劳动和社会保障部所指出:“我国实行部分积累的资金筹措模式,也就是说,统筹基金现收现付,用于互助共济;个人账户基金实行积累,用于职工个人未来养老。”<sup>④</sup>据此,理论界一般认为“统账结合制”能够“既保持了社会保险的统筹互济功能,又具备个人账户的激励和监督机制,因而在集中了现收现付制和基金积累制优点的同时,避免了两者的弱点和可能出现的问题”<sup>[4]</sup>。

②参见《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发[1995]6号);《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号)。

③参见豫 17 民终[2016]2085 号判决书;鄂 0528 民初[2016]825 号判决书;赣 0302 民初[2017]379 号裁定书;赣 03 行终[2017]68 号裁定书;深中法行终字[2015]1218 号判决书。

④《关于印发完善企业职工基本养老保险制度宣传提纲的通知》(劳社部发[2005]32号)

## (二) 实质规范上的“完全基金制”

当回归现收现付制与基金制本源的时候,我们又不免觉察到中国有关养老保险融资机制的相关规定在实质层面却并非如其表面所宣称的那样是一种具有世界首创意义的现收现付制与基金制的完美结合。

基金制和现收现付制的一般定义是:“以同一个时期正在工作的一代人的缴费来支付已经退休的一代人的养老金的制度安排,是现收现付制。雇员在工作期间把一部分劳动收入交给一个基金,退休以后,该基金再以投资所得的回报向他(她)兑现当初的养老金承诺,就是基金制。”<sup>[5]</sup>是以,两种融资机制的实质差异主要体现在以下两个方面:一是从资本市场参与养老保险融资程度上看,基金制下的养老保险须通过以保值增值为目的的基金积累(财产集合)和投资,以保证养老金的有效支出,从而资本市场的参与成为必要条件;与之相对,现收现付制下,养老金支出则完全经由同一时期工作的一代人的当期缴费予以平衡,而不积累资金,故而也没有给养老保险融资留下资本市场参与的余地。二是从养老保险收入与支出之间的时间跨度上看,基金制下,基于资本市场的融资,常常使得存量资产,而非当期收入(主要是缴费),成为养老保险支出(主要是养老金支付)的资金来源。由此,随着养老保险资产积累规模的扩大,基金制养老保险收入与支出之间的时间跨度往往会呈现出无限扩大的趋势;与此相对,现收现付制养老保险收入与支出之间的时间跨度则会呈现无限减小的趋势,现收现付制要求养老保险当期收入与当期支出应相互抵消,并由此达到阻隔资本市场侵入社会保险的制度目的。

鉴于金融学意义上的资本市场系指:“以期限在一年以上的金融工具为交易对象的中长期金融市场。”<sup>[6]</sup>故而,实务中采取现收现付制的国家,亦多通过立法将养老保险收入与支出之间的时间跨度规定为1年。例如,德国就立法将1个日历年定为其法定养老保险<sup>⑤</sup>收入与支出之间的时间跨度,具言之,德国法定养老保险1个历年度的支出原则上应与其同年度收入予以报销<sup>⑥</sup>。

由此可知,实质意义上现收现付制与基金制的核心差异点就是在如何处理基金结余和资本市场的关系上。具体而言,现收现付制下养老保险基金原则上应当期收支平衡,不存在结余,或纵使例外存在结余,也一般应通过降低下一周期的缴费率,予以平衡。如德国2007年以来尽管有欧债危机,却依旧保持了强劲的经济增长,使其法定养老保险基金有结余大量增加的现象,为此德国联邦政府一直通过法令降低法定养老保险缴费率以实现平衡<sup>[7]</sup>,目前其养老保险缴费率已从2007年的19.9%,降至2018年的18.6%<sup>[8]</sup>。相反,基金制下的养老保险基金结余不仅不会被平衡,还会被用于在资本市场上进行投资,以实现基金的保值增值<sup>[9]</sup>。如1957年养老保险改革以前的德国养老保险实行基金制,其基金结余几乎全部投资于有价证券和贷款市场,为20世纪20年代的全球性金融危机中的德国法定养老保险彻底崩盘埋下了伏笔<sup>⑦</sup>。

据此,笔者认为,一国养老保险融资机制在实质规范上究竟属于何种模式,不能只以相关法规文件和学者的形式定性为依据,而要以该国养老保险基金结余<sup>⑧</sup>的处理方式为准。

⑤德国的法定养老保险相当于中国的社会养老保险,两者都系法定的社会保险制度。

⑥参见《社会法典第六编》第153条第1款之规定。

⑦Tegtmeier W. Alterssicherung - Umlageverfahren ohne Alternative?

⑧《社会保险基金财务制度》(财社[2017]144号)第36条第1款第1句:“基金结余指基金收支相抵后的期末余额。”

回溯中国历史,我们发现,哪怕是在统账结合制实施以前,中国养老保险制度在处理基金结余上也从来没有通过调整缴费率或其他方法以平衡基金结余。反而原劳动部于1993年7月6日施行的《企业职工养老保险基金管理规定》(劳动部[1993]117号)第20条第1句还规定:“各级社会保险管理机构对历年滚存结余的养老保险基金……可运用一部分结余基金增值。”而1999年版的《社会保险基金财务制度》(财社字[1999]60号)第27条“基金结余……全部用于购买国家发行的特种定向债券和其他种类的国家债券”。不仅如此,2015年颁行的《基本养老保险基金投资管理办法》(国发[2015]48号)第34条还将养老基金的投资范围基本覆盖到了所有现行国内金融产品。与此同时,2010年《社会保险法》第69条和2017年的《社会保险基金财务制度》(财社[2017]144号)第37条第1款更进一步地将“投资运营实现基金保值增值”明定为一种基金管理机构的法定义务。

是以,若从现收现付制与基金制的核心概念出发,我们不难得出这样的结论:中国养老保险融资机制在实质意义上自始至终都没有被立法者定位为一种以结合现收现付制与基金制为特征的“统账结合制”,而是彻头彻尾的完全基金制。

### (三) 现实运行上的“现收现付制”

从现实运行上看,中国养老保险虽然名义上实行统筹账户与个人账户并行的统账结合制,但在账户管理上却并没有严格执行分账管理,从而挪用个人账户资金以满足统筹养老金的发放(个人账户“空账”)已成为常态。正如中国原劳动和社会保障部所认为的:“在实际运行中,由于养老保险没有资金积累,而退休人员越来越多,为了确保养老金当期发放,不得不动用本应留作积累的个人账户基金。”<sup>⑨</sup>当然,个人账户“空账”的成因是多方面的,这其中既包括因国有企业老职工并没有缴纳养老保险金所造成的转制成本,也涉及群众出于对养老保险互助共济认识上的不足和个人短期利己心态而产生的对缴费的消极抵触行为。

当然无论如何,个人账户“空账”已在相当程度上意味着,中国相关法规文件所要求的养老保险基金结余应全部用于资本市场投资以保值增值的规定,基本上成了一句空话。是故,在现实运行上,中国养老保险融资机制并没有脱离现收现付制。

另外,为了弥合此种事实与规范之间的巨大鸿沟,2001年,党中央、国务院决定在辽宁省开展“做实个人账户”的试点,并陆续扩大到吉林、黑龙江等13个省市。然而,限于中央与地方财政资金到位不足等多方面的原因,“做实个人账户”的试点实际上无疾而终<sup>[10]</sup>。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》一改以往“继续做实个人账户”的改革方针,强调“完善个人账户制度”。从而正如上文所揭示的,随着《基本养老保险基金投资管理办法》(国发[2015]48号)的出台,政府目前的完善策略无非是弃用一般财政资金注入个人账户的方法,而一方面借助提高养老保险基金投资面上的统筹层级<sup>⑩</sup>,另一方面通过扩大投资范围,进一步深化养老保险基金的完全基金制化,试图利用国内资本市场的“巨大红利”弥补个人账户的“空账”。尽管如此,规范层面上的完全基金制能否真正消灭现实运行中的现收现付制,犹未可知。

总之,中国养老保险基金融资机制在法令法规上、实质规范上与现实运行之间的相互撕裂现象

<sup>⑨</sup>参见《关于印发完善企业职工基本养老保险制度宣传提纲的通知》(劳社部发[2005]32号)

<sup>⑩</sup>根据《基本养老保险基金投资管理办法》第3条和第5条的精神,基金累计余额多的各统筹地区可以委托国家成立的养老基金管理机构进行统一投资运营。中国养老保险基金在投资面上力求实现全国统筹。

说明养老保险融资机制法律制度初衷与现实之间存在巨大反差。据此,我们不得不反思完全基金制是否真的能“拯救”中国的养老保险制度。如果答案是肯定的,那我们不禁要问,为什么在中国施行近25年的养老保险完全基金制,在现实层面上仍呈现现收现付制?笔者认为,单纯的经济数据统计分析,并不能回答前述问题,必须从法律条文目的层面,亦即从法学上,反思问题之症结,并得出问题解决之办法。

### 三、悖论一:统账结合制有悖于社会团结

众所周知,生老病死本是自然规律,人之常情,非外力所能改变,亦非他人所能控制。单纯从意思自治原则看,人因年老而工作能力下降,以及由此相伴的劳动收入减少——老年风险——自然应由当事人自己承担,非他人所应分担之。由此,劳动者作为自然人应自行承担因年老而生的收入下降之不利益,似属自然之理。

但是,劳动者相对于普通自然人,具有一定的特殊性,即其工作时间非属本人所完全支配,而系基于劳动合同而受制于用人单位之指令——自主用人权。法学上,把此种工作时间受制于他人指挥命令之性质,称作人格上从属性<sup>[11]</sup>,其是社会工业化生产组织性和计划性的必然要求,也是现代企业经营自主权的当然内容,并受到各个市场经济国家法律的保护。如中国《就业促进法》第8条第1款规定:“用人单位依法享有自主用人的权利。”;又据中国《行政诉讼法》第12条第1款第7项之规定,公民、法人或者其他组织认为其经营自主权受到行政机关侵害时,可向人民法院提起行政诉讼。又如德国《工商条例》第106条亦规定:“在劳动合同、企业协定、集体合同或法律规范未就劳动条件有约定或规定的情况下,雇主有权根据自身合理的判断就劳动给付的内容、地点和时间进行详细的指令。”一言以蔽之,为了保证社会化大生产,现代国家必须承认和保护人格上从属性亦即企业的自主用人权。

然而,正如俗话说:时间就是生命,谁掌握了时间,谁也就掌握了生命。是故,工业社会中的用人单位对劳动者在工作时间上行使指令权,也正相当于在人格上从属性的范围内占有了劳动者的“生命”。由此,若让劳动者还如普通自然人一样,承担全部的老年风险,则意味着劳动者的人格利益将为用人单位的自主用人权买单。然而,现代文明国家的宪法秩序无不以人格至上为基本出发点,不论是企业自主用人权,甚或国家本身,其存在的正当性基础都在于实现人格尊严<sup>①</sup>。于是,若让劳动者承担其年老时收入水平下降风险之全部,则无疑有悖于人格尊严保护以及人权保障之最高法制原则。

是以,为了调和企业自主用人权与人格尊严保护之间的紧张关系,现代国家唯有让从劳动者人格上从属性中获取经济利益的用人单位承担特殊的补偿义务,方能弥补劳动者在人格利益上的“损失”。这种用人单位的社会补偿义务,在私法中,主要体现为,用以修正传统契约自由的有关工作时间(劳动给付)和劳动报酬的法定劳动基准规则,亦即通过限制企业的自主用人权和合同解除权,达到劳动者人格利益保护的目的;而在公法中,则主要表现为,强制用人单位与劳动者结合成互助共同体——社会保险,以促使其承担劳动者的部分生活风险。换言之,立法者通过强制用人单位和劳

<sup>①</sup>参见《联合国人权宣言》第22条、德国《基本法》第1条、我国《宪法》第38条第1句和第33条第3款之规定。

动者共同向一个“资金池”注入资金(保险费),而将两个具有本质上利益冲突的“社会伙伴”在实质层面上团结在了一起。并藉由社会保险这种共同体模式,使劳方和资方能够共同平等地协商处理劳动者社会风险分担问题,由此“社会对话”替代了极端的工人运动和社会革命,民族共同体亦在相当程度上幸免于被撕裂的悲惨命运,之所谓一举两得。为此,真正实行社会保险制度的国家,如德国,并不会在社会保险内部设立两个相互独立的账户,而是不论劳方缴费,还是资方缴费,都统一归集于所属社会保险经办机构的法人账户<sup>[12]</sup>。

反观中国养老保险所实行的统筹账户与个人账户相结合的制度,其基础养老金只体现了用人单位之间的互助共济,个人账户养老金更只是劳动者个人财产。因此,中国劳方与资方无法在养老保险制度框架下达到相互之间的互助团结,双方的“社会对话”自然也无从谈起。

再者,用人单位在老年风险的承担上也不应是没有限度的,其应与用人单位在工作时间上的支配程度成正比。否则,用人单位难免有被国家社会歧视之虞,并进而对社会团结持消极态度。由此,本来是以社会团结之维护为基本制度目的的养老保险制度,反而会成为加速国家社会解体的帮凶。国际上,考虑到健康成年人一天需要8小时左右的睡眠时间<sup>[13]</sup>,因而成年人通常有意识自主支配的时间每天大约为16个小时,因此从平等原则出发,最公平的时间分配比例无疑是用人单位与劳动者双方各支配8小时。正如伟大的早期社会主义者罗伯特·欧文所提出之口号:“八小时劳动,八小时娱乐,八个小时休息。”

据此,用人单位所能支配的工作时间应只占劳动者可得支配时间的50%,因而原则上用人单位亦只应承担社会风险费率的一半。如德国《社会法典第六编》第168条第1款第1项规定:“通过提供从属性劳动而获取劳动报酬的被保险人应与雇主各分担社会保险费率之一半。”与之相比,中国职工基本养老保险中用人单位的缴费率为20%左右,而劳动者则为8%<sup>②</sup>,由此中国用人单位实际需要承担的养老保险费率高达71.4%(20%/(20%+8%))左右,显然远超用人单位所应承担的老年风险。这也难怪,一方面中国当前各地养老保险费征缴困难,拒缴率、欠费率长期居高不下<sup>[14]</sup>;另一方面,企业对于劳动密集型的实体经济投资多持消极态度,实体经济下滑严重。这集中反映在中国的工业增加值已从2008年2月的15.4%下降到2017年12月的6.2%<sup>[15]</sup>。

可见,中国养老保险统账结合制不仅无法有效调和企业自主用人权与人格上从属性之间的紧张关系,也不能有效促进劳方与资方之间的社会团结,更在一定程度上造成企业对实体经济丧失信心。鉴于此,我们有必要对我国养老保险现行的统账结合的融资机制进行彻底反思。实际上,正如上文所揭示的,由于基础养老金存在支付不能的问题,我国养老金个人账户长久以来与统筹账户在现实运行上处于“混账”运营的状态,从而在事实上进入名存实亡的“空账”状态。然而在笔者看来,虽然“混账”状态并不符合法规文件所要求的“分账”管理,但却误打误撞地符合了社会团结的要求。因此,在笔者看来,这种“混账”状态在法理上不单不应予以改变,反而应将其上升为正式的法律规范。所以,未来中国养老保险融资机制改革不应只尝试所谓的做实个人账户,还应将个人账户与统筹账户彻底合并为单一账户,以符合社会团结对养老保险的期待。同时,中国养老保险也应改变目前用人单位过高承担养老保险费现状,实现用人单位与劳动者平均分摊社会保险费率。

<sup>②</sup>参见《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号);《人力资源社会保障部财政部关于阶段性降低社会保险费率的通知》(人社部发[2016]36号)。

## 四、悖论二:完全基金制偏离社会保险的本质

中国学界不乏社会保险的相关论述,然论及其本质者,寥若晨星。实际上,社会保险作为一种保险,自古以来就与人类所具有的群居本性有着不可分割的关系。德国社会保险法理论将此种群居本性归纳为团结原则或称互助共济原则<sup>[13]</sup>。互助共济原则作为一种植根于人性,并经人类社会历史所不断验证之公理,在西方源远流长。早在古希腊时期,哲学家亚里士多德就在其名著《政治学》中指出,不仅“人类自然是趋向于城邦生活的动物(人类在本性上,也正是一个政治动物)”<sup>[16]</sup>,而且“人类生来就有合群的性情”<sup>[16]</sup>。古罗马哲学家塞内卡也说“人类社会好比拱顶,若作为拱顶组成部分的个别石头之间无法相互支撑,则拱顶本身必然随之倒塌”<sup>[17]</sup>。时至近代,人类此种相互团结、互助共济的本性亦为西方学者所认可。如德国著名经济学家海因里希·佩什亦认为,“人类不仅具有互相帮助的必要性,而且也有互相帮助的能力,并依赖于此种社会性的生活方式而存在”<sup>[18]</sup>。

反观中国,清末西学东渐,受西方学说影响的梁任公先生亦言:“自地球初有人类以迄今日,其间孳乳蕃殖……问今存者几何矣……而存焉者不过万亿中之一。余则皆萎然落、泯然灭矣。岂有他哉?自然淘汰之结果,劣者不得不败,而让优者以独胜云尔。优劣之道不一端,而能群与不能群,实为其总原。”<sup>[19]</sup><sup>147</sup>是故:“人之所以贵于他物者,以其能群耳。”<sup>[19]</sup><sup>55</sup>总之,团结、互助共济旧称“合群”,乃人之所以为人之本质所在,是自然法则对人类本质的设定,亦为进化之当然。

据此,举凡家庭、企业、地方自治团体、慈善组织乃至国家都不过是人类不同层级“合群”的产物。人类之所以组成家庭,除出于繁殖本性以外,更有通过集体生活分担个人生存风险并提高安全感的目的,甚至在很多时候,譬如基于收养而产生的家庭关系中,个人生存风险分担和安全感的需要,甚或超过了繁殖本身。而商人之所以创立企业,无非也是为了分担个人投资风险。推而及之于国家,国民之所以组成国家,盖其避免霍布斯笔下之“一切人对一切人的战争”(bellum omnium contra omnes),以保存自身生命财产安全之需要。与此相当,所谓“保险”,亦不过是面临共同风险威胁的人群,为分担将来可能发生并可估测的风险,经由共同缴费而组成的集体保障而已<sup>[20]</sup>,其在本质上与前述的家庭、企业、国家等互助共同体并无不同<sup>[21]</sup>。

从个人利益上看,人之所以会有互助共济,相互团结以结成共同体之行为,盖非完全基于某种形而上学,实乃人类鉴于个体抗风险和生存能力的不足,而自然产生的一种能力<sup>[22]</sup>。故而,个人牺牲自己的权利,以结成共同体,在本质上也是出于对共同体所应产生之“收益”(安全保护、风险分担等)的期待——“利己的利他主义”(Ichbezogene Altruismus<sup>[23]</sup>)。因此,共同体并非是对个人本身的否定,毋宁是个人实现其权利的手段。反过来说,共同体也只有为其组成成员利益而行为时,其本身方才具有存在的意义。就社会保险而言,个人主动或被动地加入社会保险,无非是为了分散各自的生存风险,并借此达到经济上生存保障目标的实现而已<sup>[24]</sup>。而当作为社会保险组成成员的被保险人或用人单位发现其所缴纳的社会保险费,并不能换来其自身“社会问题”的解决,他们自然会本能地排斥社会保险制度。可见,互助共济原则从来就是人权保障所不可或缺的重要一环。从而,在法律适用上,中国《宪法》第33条第3款所规定之人权保障原则亦应被视为互助共济原则的规范基础。因此,互助共济原则在中国应享有宪法层级的保护地位。

另外,在市场经济时代,包括国家在内的任何共同体都不可能脱离成员的“出资”(税收、社会保险费、股东出资等)而存续。然而从“利己的利他主义”出发,共同体成员也本能地要求其“出资”与共同体所提供的“收益”或称给付之间应存在一种“等价关系”。反之,若共同体所提供之给付与成员的“出资”完全不成比例时,共同体则往往要面临解体的命运。当然,这里需要特别说明的是,这里的“等价关系”并不是一种个人层面上的等值,即共同体成员无权要求共同体所提供的个别给付一定要与其个别“出资”相互对应,相反这里的“等价关系”只要求全体共同体成员“出资”与共同体给付之间在宏观上保持等值即可。这是互助共济原则对于共同体成员牺牲个人利益以成全“大我”的必然补偿。在德国社会保险法中,这种共同体成员“出资”与共同体给付之间宏观上的“等价关系”,被称作“保险原则”或“等值原则”<sup>[12]</sup>。

于是,养老保险融资机制应注重以下两个问题:一是,商业保险上的个人保险收益率不应作为评判养老保险融资机制的主要指标,因为互助共济原则已经阻断了养老保险缴费与待遇之间于个案上的“等价关系”<sup>[25]</sup>;二是,国家也不应通过多元化养老保险基金收入来源的方式造成养老保险待遇与缴费之间脱离宏观上的“等价关系”。为此,德国社会保险法特别强调养老保险待遇支出原则上应主要通过缴费而不是依靠政府财政等其他非缴费收入予以报销<sup>⑬</sup>。<sup>[12]</sup>。并且政府补助亦应只应用于“保险外给付”的报销,而非支应保险给付的开销<sup>[12]</sup>。

由此,养老保险的共同体性质不会彻底消灭被保险人在老年风险承担上的个人责任。从而被保险人出于对降低个人保费的期待,同样会积极关心并参与养老保险事业的管理,并加强预防和减轻保险事故的责任感,从而有利于互助共同体的长久存续。另外,缴费与保险待遇的宏观等价关系,还会促使养老保险被保险人认识到,个人的劳动不只关系到个人职业生涯的好坏,也会影响到其同时代退休人员的生活品质。基于对自己未来退休生活品质的“利己需求”,当代的劳动者会将此种劳动至上的观念通过家庭教育,乃至社会教育,灌输到其下一代,进而整个国家会逐步形成一种重视从属性劳动的风气。而此种风气恰是一国建立强大工业体系的重要保障。

目前学界支持基金制的理由主要集中在三点:第一,基金制相比于现收现付制,具有较高的个人收益率<sup>[26-27]</sup>;第二,基金制所储蓄的资本可用于扩大社会投资和扶植国家重点产业,有利于促进生产力的提高,并实现宏观经济的成长;相反他们认为,现收现付制只是一种当期的转移支付,因而不利于资本的积累,不利于经济增长<sup>[6,28]</sup>;第三,中国独生子女政策所带来的社会老龄化压力和人口红利消失的不可避免性,使得养老保险现收现付制在中国越发不现实。而基金制的养老保险制度,是用过去积累的缴费所挣取的利息收入提供养老金,因而可相对不受人口增长的影响,进而有利于解决由人口结构变化所造成的养老保险支付困难问题<sup>[29-36]</sup>。

结合社会保险作为互助共同体的本质,笔者认为前述支持基金制的理由都不足成立:首先,支持基金制的第一个理由就有待商榷,因为正如上文已论述的,社会保险互助共济原则要求养老保险缴费无须与养老金在个案层面上保持“等价关系”,因而个人收益率的好坏于养老保险并无本质意义。其次,扶植国家重点产业并促进经济成长并不属社会风险的分担问题,从而不是社会保险的核心要旨,而属于一般国家任务的范围。因此,相关开支理应属于“保险外给付”,而应由国家一般财

<sup>⑬</sup>德国《社会法典第四编》第21条规定,社会保险的总支出应主要由保费予以报销之,社会保险经办机构原则上不得通过借贷收入支应之。



财政资金而非社会保险缴费承担之。具言之,如果国家期望支持相关产业和提高生产力,正确的做法是,经由立法机关专门立法,合理调配一般财政资金或开征新税,以成立公法上专项基金或直接予以经济补贴实现之,而不可借“社会保险”之名头,行“曲线救国”之道。否则,这不单有悖于社会保险互助共同体的本质,也有规避议会审查和租税法原则之嫌,并最终违反中国《宪法》第2条第1款的人民主权原则。最后,基金制是否能真正解决人口老龄化所带来的养老保险支付不能的问题,也值得怀疑。人口老龄化所带来的直接后果之一就是就业人口的减少,在劳动生产率不变的情况下,必然会导致社会产出的减少,进而现收现付制下的养老保险会有即时支付不能的问题。但是从长远看,社会产出的减少也必然会影响到资本市场的景气,由此基金制下的养老保险最终也难逃支付不能的厄运。相反,纵使就业人口减少,只要劳动生产率暨生产力能够保持较快增长,社会产出不下落甚或提高,进而保证国民总收入不下落甚或提高,则不论是实行现收现付制,还是基金制,养老保险都无支付不能之虞。这是因为宏观上养老保险花费只能由当期国民总收入支应——马肯罗特定理(Mackenroth-Theorem)<sup>[37]</sup>。

总之,现收现付制和基金制只不过是老年人口向年轻人口获取社会产出的方式不同而已。在基金制下,老年人借由资本市场向年轻人口获取社会产出;而现收现付制下,老年人通过国家直接分配行为向年轻人获取社会产出,不论何种融资机制,养老保险收支的可持续性最终都只能依赖劳动生产率的提高。是以,以人口老龄化作为基金制优于现收现付制的理由,是站不住脚的。因此,当我们从养老保险本质出发,去审视支持基金制的三个理由时,则会发现他们都有失偏颇。

此外,基金制最大的问题还在于,正如上文所指出的,一国养老保险制度贯彻基金制越彻底,其保险成员缴费与保险给付之间越偏离“等价关系”,侵害保险原则,进而养老保险的互助共济性和共同体认同越难得到维持。并且基金制下,老年风险保障责任最终也很难被传导到被保险人个人,从而以养老保险激发社会大众重视从属性劳动,促进工业产业发展的功能,也很难得到发挥。是故,在资本市场健康的前提下,基金制虽可带来短期的增值收益,但长期看无异于杀鸡取卵。

另外,在单位时间市场资本量有限的前提下,考虑到养老保险覆盖面的广泛性,基金制下的养老保险难免于无形中为国家或少数利益团体形成资本垄断打开了方便之门。而在资本垄断形成的背景下,国家或事实上掌握养老保险基金投资运营权的利益团体,又不免会利用其垄断地位经由资本市场达到排斥竞争的目的,由此市场经济秩序本身亦有被倾覆的危险。

最后,资本市场是否一定会保证养老保险制度目的的实现和社会稳定,也值得怀疑。一方面,我们必须考量资本市场的利益最大化与养老保险所秉持的老年生活保障之间,实际上存在本质上的价值矛盾。基金制下的养老保险制度难免会囿于资本市场所固有的不稳定性(尤其是当投资范围扩大到国际资本市场的时候<sup>④</sup>,这种不稳定性更甚),而难以保证养老保险共同体的平稳存续;另一方面,不论政府愿意与否,养老保险的法定性,业已将政府的政治责任与养老保险制度捆绑在了一起。这意味着,基金制不只会造成养老保险制度,亦导致政府政治责任的不稳定。而当政府面对资本市场危机时,为避免基金制养老保险的崩盘,又难免会动用一般财政资金予以救市。而这无疑使政府被资本市场“再次绑架”,并进入一个无法自解的资本怪圈之中,进而危及社会稳定。反观德

<sup>④</sup>中国《基本养老保险基金投资管理办法》第34条第1句规定:“养老基金限于境内投资。”尽管如此,考量到当今资本国际化的背景,国际金融市场的不稳定也很难说不会经由境外金融产品传导到中国境内。

国养老保险制度,正是吸收了其既往实行基金制的失败教训,而经1957年养老保险改革而采取现收现付制,才得以未受2008年世界金融危机的直接影响,并成为老年保障制度之世界典范<sup>[35]</sup>。笔者还想强调的是,上述对于基金制的分析前提,是以假设资本市场健康为前提,如果相关资本市场本身就不健康(非市场化),则政府期望基金制拯救养老保险,更无异于抱薪救火。

## 五、结论:单一账户制下的现收现付

综上所述,“统账结合制”不能实现养老保险促进劳资协作并保障国家社会团结之制度初衷,而“完全基金制”更在本质上有悖于社会养老保险互助共同体本质以及保险原则。是以,不论是法规文件层面上的“统账结合制”,还是实质规范层面上的“完全基金制”,都无法与社会养老保险的制度要旨相融洽。与此相对,中国现实运行层面上的“现收现付制”却不仅可使养老保险基金远离资本市场上的不稳定性,保证养老保险收支的稳定性,并减轻政府的政治和经济风险,还可防止国家或少数利益团体,借由养老保险基金,形成资本垄断,达到排斥市场竞争的不当目的。同时,现收现付制下的养老保险原则上当期支出由当期收入报销,不留积累,使得保险成员的缴费与养老金得以直接处于“等价状态”,最大限度地贯彻了“保险原则”,有利于养老保险的内部团结,保障了养老保险基金的专款专用,激发了雇主和被保险人积极参与养老保险管理运营的主动性。另外,正如本文所指出的,中国养老保险现实运行层面上个人账户与统筹账户的“混账”状态,实际上也在制度层面上为劳资协作打下了良好的基础。只不过,由于政策制定者在劳动者弱势地位与人格上从属性关系认识不足,导致用人单位与劳动者在养老保险费率的分配上,未能贯彻平等原则,过分苛责了用人单位,阻碍了劳资之间的有效协作。有鉴于此,未来我国有必要将目前在现实上已处于“混账”状态的名为“完全基金制”实为“现收现付制”的“统账结合制”,经由废除“个人账户”和贯彻养老保险收支当期平衡,在规范层面上建立单一账户制下的现收现付制,并且强调用人单位与劳动者双方应平摊养老保险费率,以期达到规范与事实的统一。当然,相比于基金制,现收现付制下的养老保险确实在面对人口老龄化时会较快地表现出支付不能的问题,但这完全可以通过延迟退休或扩大养老保险的覆盖面予以解决,而没有必要牺牲养老保险的互助共济性和安全稳定性。

### 参考文献:

- [1] 新浪网.我国养老金个人账户空账4.7万亿专家警示崩盘风险[EB/OL].(2017 04 24) [2018 01 24]. <http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2017-04-24/doc-ifyepsch3062374.shtml>.
- [2] 李论.回顾与前瞻:中国养老保险制度改革的基本走势[J].南昌大学学报(人文社会科学版),1996(4): 50-57.
- [3] 林义.社会保险基金管理[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2007:61.
- [4] 邓大松.社会保险[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2009:118.
- [5] 李绍光.养老金:现收现付制和基金制的比较[J].经济研究,1998(1):61-67.
- [6] 王兆星,吴国祥,张颖.金融市场学[M].北京:中国金融出版社,2006:16.
- [7] 傅從喜,林滄秀.劳工保险年金制度财务平衡及自动调整机制之可行性研究[R]//(中国)台湾地区:“劳动部”劳工保险年金制度财务平衡及自动调整机制之可行性研究,2014:61.
- [8] SOZIALPOLITIK-AKTUELL. Beitragssatzentwicklung in der sozialversicherung 1970—2018 [EB/OL]. (2018-01-24) [2018-01-24]. [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Finanzierung/](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Finanzierung/)

Datensammlung/PDF-Dateien/tabII6.pdf.

- [9] RAIMUND W. Sozialrecht[M]. 10 Auflage. München: C.F. Müller, 2012:161-163.
- [10] 郑秉文. 社会保险基金投资体制“2011 改革”无果而终的经验教训与前景分析[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2014(5): 1-49.
- [11] HROMADKA W, FRANK M. Arbeitsrecht band 1 individualrecht[M]. 5 Auflage. Heidelberg: Springer, 2012:10ff.
- [12] Eberhard eichenhofer: sozialrecht[M]. 7 Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010.
- [13] HIRSHKOWITZ M, WHITON K, ALBERT S, et al. National sleep foundation's sleep time duration recommendations: methodology and results summary[J]. Sleep Health.2015,1:40 - 43.
- [14] 胡家强, 陈凤霞. 养老保险个人账户“空账”原因及解决对策[J]. 哈尔滨学院学报, 2009(3): 23-27.
- [15] 中华人民共和国国家统计局官网. 国家数据[EB/OL]. (2018-01-24) [2018-01-24]. <http://data.stats.gov.cn/adv.htm?m=advquery&cn=A01>.
- [16] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭, 译. 北京: 商务印书馆, 1965:79.
- [17] WOLF R. Thiel: der platz der solidarität im gleichgewicht zwischen sozialer und finanzieller tragbarkeit[R]. Vortrag gehalten auf der Jahreskonferenz des EVVÖD.2002: 2.
- [18] HEINRICH P. Lehrbuch der nationalökonomie[M]. Freiburg im Breisgau: Herder Verlag, 1924:3.
- [19] 梁启超. 新民说[M]. 北京: 商务印书馆, 2016.
- [20] 汉斯·察赫. 福利社会的欧洲设计: 察赫社会法文集[M]. 刘冬梅, 杨一帆, 译. 北京: 北京大学出版社, 2014:259.
- [21] RULAND F. Soziale im spannungsfeld von solidarität und subsidiarität[C]. Jahrestagung des Forschungsnetzwerkes Alterssicherung, Das Soziale in der Alterssicherung, Erkner, 2005:221 ff.
- [22] 卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武, 译. 北京: 商务印书馆, 1996:23.
- [23] EICHENHOFER E. Sozialrecht und soziale gerechtigkeit[J]. Juristen-Zeitung (JZ), 2005, 5:209-216.
- [24] STOLLEIS M. Industrielle revolution und sozialversicherung[C]//Theorie und Praxis des Sozialstaats, Festschrift für H. F. Zacher, 1998:1038.
- [25] RAFFELHÜSCHEN B, MOOG S, VATTER J. Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung[M]. Forschungszentrum Generationenverträge von Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 2011:5.
- [26] GLISMANN H H, HORN E J. Zur reform des deutschen systems der alterssicherung kieler arbeitspapiere[M]. Institut für Weltwirtschaft der Universität Kiel, 1996.
- [27] 赵青, 李珍. 后危机时代养老金制度的收益与风险评估[J]. 中国人力资源社会保障, 2014(5): 73-80.
- [28] 黎振强, 杨新荣. 养老保险基金、资本形成与中国经济增长关系的实证研究[J]. 云梦学刊, 2013(5): 77.
- [29] 吴敬琏, 胡鞍钢, 袁志刚, 等. 社会保障体系建设专家谈[J]. 劳动保障通讯, 2000(10): 5-24.
- [30] 刘倩. 周小川主席谈社保基金[N]. 证券时报, 2015- 08- 30.
- [31] 孙祁祥, 朱俊生. 人口转变、老龄化及其对中国养老保险制度的挑战[J]. 财贸经济, 2008(4): 68-73.
- [32] 邵挺. 养老保险体系从现收现付制向基金制转变的时机到了吗? ——基于地方财政能力差异的视角[J]. 财贸经济, 2010(11): 71-76.
- [33] PETERSEN H G. Sicherheit der renten? Die zukunft der altersvorsorge[M]. Würzburg - Wien: Springer, 1981.
- [34] BERT RÜRUP. Der demographische wandel in deutschland: Wirtschaftliche und gesellschaftliche konsequenzen und politische optionen[R]. Schwalbacher Gespräche, 1995.
- [35] DEPPE I, FOERSTER L. 125 Jahre gesetzliche rentenversicherung[M]. München: August Dreesbach Verlag, 2014:78-79.
- [36] 孙迺翔. 论社会保险制度之财务运作原则——兼论中央与地方政府关于健保保费补助之争议问题[J]. 政大法学评论, 2018(101): 61-136.

[37] MACKENROTH G. Die reform der sozialpolitik durch einen deutschen sozialplan[ C ]. Schriften des Vereins für Socialpolitik NF, Band 4, Berlin, 1952: 39- 41.

## Legal review of pension financing mechanism

HU Chuanning<sup>1,2</sup>

(1. School of Economic Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, P. R. China; 2. Sichuan Academy of Social Sciences, Chengdu 610072, P. R. China)

**Abstract:** There are three aspects in the financing mechanism of pension insurance in China, namely, the “combined accounting system” in regulatory documents, the “complete fund system” in substantive norms and the “pay-as-you-go system” in actual operation, showing the huge gap between norms and facts of financing mechanism of China’s pension insurance, which greatly hinders the effective operation of the system. The pension insurance system should promote the institutional purpose of labor-management cooperation and social solidarity, which determines the “combined accounting system” distinguishing between individual accounts and pooling accounts, and that employers bear most of the pension insurance rates. It is very debatable. Although the pay-as-you-go system will show a relatively rapid failure to pay in the face of population ageing, due to the essential requirements of the mutual supportive community, the pension insurance financing mechanism should also abide by the “insurance principle” to ensure that the funds are earmarked, in order to make the pension fund be far away from the uncertainty of the capital market, ensure the stability of the pension income and expenditure, reduce the political and economic risks of the government, and avoid the abduction of the state by the capital monopoly. So the pay-as-you-go system is more preferable than the fund system. Fully drawing on the beneficial experience of foreign countries and combining with China’s specific national conditions, in the future, China’s pension insurance financing mechanism should consider abolishing the “personal account” and implementing the current balance of pension insurance income and expenditure to realize pay-as-you-go under the single account system.

**Key words:** pension insurance; mutually supportive community; combined accounting system; pay-as-you-go system; fund system

(责任编辑 胡志平)