

德国社会养老保险精算制度探析〔*〕

——演进、理念、体例、编制流程与启示

○ 娄 宇

(中国政法大学 民商经济法学院, 北京 100088)

〔摘 要〕德国社会养老保险精算制度是在上世纪 50 年代引入现收现付筹资制改革之后建立的, 基本理念是在社会保险基金自治管理的框架下实现公权力机关对自治行政机构的引导和预警。从体例上看, 精算报告中的中期预估计算着眼于养老金体系的收支状况, 长期预估计算为财政补贴和储备金提供参考依据; 从精算报告的编制、审批和公布机关与相关流程来看, 政府通过发布精算报告实现对养老保险收支的应然控制, 并不具备法律意义上划定权利义务的功能。各基金会内部的法人治理结构与财务制度表明, 预算平衡才是实现养老保险基金实然收支平衡的法律原则。我国应当建立精算报告制度为提高基本养老保险统筹层次确定时间表, 而后将其确定为一项法律制度。

〔关键词〕社会养老保险; 精算法律制度; 预算民主; 基础养老金统筹; 德国

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.01.018

一、问题的提出

长期以来, 社会保险精算在我国只存在于理论研究领域, 通过相关的法律机制实现社保基金的精算平衡更是闻者寥寥。使其成为一门显学的“催化剂”是中共十八届三中全会和中共十八届五中全会报告中“将坚持精算平衡作为实现基础养老金全国统筹重要手段”的提法, 2016 年发布的“十三五规划纲要”中更是

作者简介: 娄宇, 中国政法大学民商经济法学院副教授, 法学博士, 中国社会科学院经济学博士后研究人员。

〔*〕本文系司法部 2016 年国家法治与法学理论研究项目“《社会保险法》修订的重点和难点问题研究”(批准编号: 16SFB3037) 的阶段性成果, 受“中国政法大学优秀中青年教师培养支持计划资助项目”资助。

将“通过精算平衡界定政府、企业、个人的责任来完善筹资机制”确定为“建立更加公平和更加可持续的社会保障制度”的必要手段；中共十九大报告中对社会保障体系提出了“覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续”的要求，这似乎在某种程度上强化了前述政策性文件中“精算平衡”的提法，肯定了精算制度的工具性作用。近一段时期以来，公共管理学界和法学界对精算制度以及社会保险基金收支平衡的原则展开了积极而热烈的讨论，逐渐形成了两种对立的观点：以郑功成教授为代表的一派观点认为，我国《预算法》《社会保险法》等确定了社会保险基金通过预算实现收支平衡的原则，这才是社会保险的“灵魂”，“精算平衡”只是以政策为导向的技术性法则，不能将精算结果简单地用于社会保险的收支领域，社会保险应当关注的是年度内的预算平衡以及国家与社会之间的责任分担；^[1]以熊伟、张荣芳教授为代表的另一派观点认为，社会保险基金的收支强调参保人群体的责任自负，是一个独立于公共财政运行的体系，而现行法律将预算平衡作为两个体系共同的收支法则，这将会使社会保险基金的运作放弃保险原理，一味将补贴基金的缺口推给政府，造成参保人和政府责任的混淆，不利于社会保险的可持续发展。^[2]

在与社会保险相关的公共管理学和法学领域，学者们往往会有意或是无意地将德国相关的制度设计和理念作为论据，用以证明应然中的法则如何确立。事实上，支持精算平衡理念的观点某种程度上就来源于俾斯麦社会保险模式中基于自治管理原则形成的某种制度特征。本文拟以德国作为考察对象，力求溯本清源，对精算制度的历史、立法理念与发布和执行精算报告的组织机构进行分析，尤其是对社会保险精算和预算的法律意义予以界定，以期对我国社会保险精算制度的建立和完善有所裨益。

二、精算制度的演进史

精算是一门评价风险和制定经济安全方案的数学技术，最初源于商业保险，用以评测未来不确定事件的几率和可能导致的后果，例如在寿险中随着被保险人年龄的增长，死亡几率的提高等等，这就需要通过精算厘定合理的保费、准备金、贴现率以及业务盈余分配额等等。^[3]应当说，商业保险中的精算仅仅是一项技术性法则，本身并不具备法律或政策上的属性，因此一般也不会作为商业保险法的研究对象。但是在社会保险领域，由于精算报告的编制和实施主体处于公法和社会法构建的权利义务框架之中，再加上其与社保基金收支平衡法则存在千丝万缕的联系，因此产生了在法律的层面上讨论的必要性。德国是现代社会保险制度的诞生地，也是较早地建立了社会保险精算法律制度的国家，从该国社会保险制度暨相关精算制度的发展史中可以窥见社保基金实现收支平衡的一系列法则。

19世纪80年代，德国俾斯麦政府建立的社会保险制度具有“自治管理”的典型特征：国家强制劳资双方承担社会保险费，形成基金支付保险待遇，依靠社

会力量经办,公共财政不承担或者承担较少的补贴。这样一方面可以缓和劳资冲突,尤其是安抚承担工业社会风险的雇员群体,另一方面可以巩固政府的权威,尤其是可以在较轻的财政压力下获得社会底层公众的认可。德国法律史学家 Stolleis 对此总结到,劳资缴费并进行“有组织自救”的方案正合俾斯麦政府之意,这种在没有实现个人自由的前提下缩短国家和个人的距离的设计带有一定的妥协色彩,正是作为德国社会保险法基本原则的“自治管理”(Selbstverwaltung)的本质内涵。^[4]

自治管理原则大致有两层含义:第一是经办的自治。社会保险事务的经办管理由作为自治行政主体的公法法人——基金会(Kasse)实施,参保、给付以及与基金会日常行政相关的事务不受公权力干预,由参保人群体通过代表大会和董事会的机制完成,经办费用从保费中提取;^[5]第二是基金财务的自治。社会保险待遇几乎都从缴费形成的基金中给付,政府的职能仅限于通过侵害行政方式构建参保保障的机制,公共财政几乎不进行补贴。事实上,俾斯麦政府建立的是一个缴费型的社会风险分担机制,一方面,养老保险基金的筹集采用完全积累制,缴费率并不高,只有 1.7%—2%,而且由劳资各承担一半,退休年龄定为 70 岁,最低缴费年限 30 年,这样确保了较高的养老金水平,稳定了参保职工的待遇预期;另一方面,当时的人口结构趋于年轻,男性的平均寿命只有 37 周岁,女性更低,能够坚持到领取养老金的雇员人数并不多,而且当时的法律规定,参加工人活动的雇员无权在社会保险中参保,俾斯麦以此方式实现了让工人“本分劳动”的目的。^[6]应当说,在这种参保人群体和劳资自治的管理模式下,社会保险是一个完全独立运行的机制,既不需要运用数学法则的精算,也不需要政府补贴的预算。

二战之后,德国恢复了俾斯麦建立的社会保险制度,并在 20 世纪 60 年代之后将筹资模式全面改革为现收现付制。该制度的法理基础是代际契约(Generationsvertrag),每一个参保人都与前代参保人与后代参保人通过契约处于多重权利义务关系之中:参保人需要履行缴纳保费义务,用以支付前代参保人的养老金,并且养育子女,培养后代参保人,这样在达到退休条件后才可以获得后代参保人缴费支付的社保待遇。由此,产生了应用团结互助原则(Solidaritätsprinzip)和平衡原则(Äquivalenzprinzip)的必要性,即基于人口结构等因素设计出一种合理的当代人保费费率,在三代参保人之间通过权利义务的平衡实现代际公平。^[7]在这种机制下,社保基金的流动性、长期平稳性和来源充足性对于整个社会保险保障目的的实现具有举足轻重的作用,社会保险的“保险性质”与“保障性质”趋向实质统一。

与此同时,20 世纪 30 年代以来,德国暨欧洲保险数学处于一个突飞猛进的发展时期,随着新计算模型和精算原则的提出以及德国保险学会(Der Deutsche Verein für Versicherungswissenschaft e.V)的推动,^[8]自 1957 年起,德国将积累制的筹集制度转变为现收现付制,随即建立了客观指数化调整公式模型,通过精

算对资金收支做精确、透明、合理的数据调整,在不同代际之间平衡财务负担原则的指导下,切实保障养老保险体系的可持续发展。这其中就涉及诸如养老金月领取金额精算公式,包括每年需要公告与调整的当前养老金价值决定公式、保费缴纳(工资与劳动收入)上下限与各社会保险保费缴纳上下限总额的比例关系等。在20世纪90年代,德国基于精算的结果分别以1992年、2001年和2011年三年为节点,进行了包括对养老金给付与现值调整精算公式精确化、组成参数的微调(如提早退休者精算调整)、降低全额养老金给付的平均所得净工资替代率(由70%逐渐降低)、延后退休年龄的时间规划(养老金领取年龄由65岁逐年提高到67岁)等多项改革。自此,精算报告开始服务于社会保险政策的制定,社会政策暨社会制度具备了数理科学的依据。^[9]

从德国社会保险精算制度的发展史来看,自治管理原则与精算制度密不可分,二者处于复杂的逻辑关系之中:一方面,自治管理要求社会保险基金独立于公共资金之外,依法自收自支,精算法则就有了用武之地,在这个意义上,自治管理可以被视为精算制度孕育的“温床”;但是另一方面,精算制度也不会必然地伴随着社会保险的自治管理原则产生而产生,前者仅是后者将团结互助和利益平衡二原则应用于代际契约之后产生的,目的是在缴费者及其后代、待遇领取者三代人之间实现权利义务的平衡,在这个意义上,团结互助与利益平衡可以被视为精算制度诞生的“催化剂”。德国精算制度演进史表明,将精算法则运用到社会保险制度中必须具备两项前提:相对独立的社会保险基金运营机制以及现收现付的筹资机制,二者缺一不可。

三、精算报告的体例与社保基金平衡法则

目前,德国已经将精算作为社会保险各险种的基本法律制度确定在《社会法典》各分册之中,但是立法中并无“精算平衡”(Ausgleich durch Versicherungsmathematik)的概念,而《社会法典第四册:总则》以及《联邦预算法》中都规定了社会保险基金“通过预算实现平衡”(Ausgleich durch Haushalt),结合上文对精算制度的目的以及建立前提进行分析,可以进一步提炼精算制度的实质以及精算平衡与预算平衡的法律关系。

(一)养老保险精算报告的内容与法律性质解读

根据《社会法典》相关规定,社会保险精算报告包括法定养老保险报告、法定医疗保险暨社会照护保险报告、工伤事故保险报告三类,但是后两种在现收现付的筹资机制下多为数据统计,几乎不涉及中长期的精算预估,因此不具备通过精算工具实现基金收支平衡制度的典型特征,^[10]这里以法定养老保险报告为主要研究对象。

《社会法典第六册:法定养老保险》第154条详细规定了《养老保险报告》(Rentenversicherungsbericht)的结构特征。该报告的主要内容系对养老保险中期(未来5年)及长期(未来15年)的资金发展状况进行预估性计算,即在最新

确定的参保人和养老金领取人人、养老保险的收入与支出、可持续储备金额度等数据的基础上,通过不同的模型计算对法定养老保险资金发展情况进行分析,并据此得出为保证给付及其他服务持续履行的资金所必须的保险费率,力求对德国法定养老保险的收支发展状况进行客观展示。^[11]从近年来的报告内容来看,中期报告以联邦政府的中期经济发展评估为基础,并据此确定相应预估条件下必需的保险费率,以此作为联邦政府确定养老保险保费费率的基础;长期报告以德国养老保险基金会联合会(Deutscher Rentenversicherungsbund)提供的关于被保险人和养老金领取者的人数及其比值、养老保险的收入与支出以及可持续储备金的数据统计为基础,通过对工资和收入的平均水平、在职劳动者以及失业者数量、养老金领取人数等多个变量的模拟,在不同层级平均毛工资发展趋势的设定和对于保费缴纳者和失业者状况的设定基础上得出结论。在此前提下,除了上述重要的影响参数之外,基准年可能存在的经济发展状况的特殊最高点和最低点也会对变量假设产生不同的影响。^[12]

从《养老金报告》的内容来看,其仅仅包含了对目前养老保险费率的分类统计,以及不同测算模型下对未来中长期费率调整的预估和建议,本身不具备法律意义上权利、义务和责任分配的内容。德国社会政策学者 Lilge 曾指出,编制报告的目的不在于对未来实际状况的预先报告或者对于养老金未来财务发展状况进行预测(Prognose),而在于通过调整缴费费率“为各类社会保险基金会采取措施保障可持续性的给付”提供建议,该建议并无“法律上的约束力”。^[13]那么,将此不具备法律意义的制度应用于养老保险基金的收支领域,显然无法保障基金的可持续运行。换言之,报告中建议的仍旧是“应然费率”,在社会保险的实践中,一旦实施了“应然费率”仍无法实现基金的收支平衡时,应当采取哪些“实然举措”?此问题仍然无法获得解答。

(二) 预算制度与预算平衡原则

社会养老保险基金依据精算报告的费率建议就能实现平衡只是一种理想中的状态,尤其是在现收现付的筹资机制下,社会保险担负着公共财政政策的公共福利保障功能。在德国,这种功能主要是通过联邦政府对养老保险基金的财政补贴以及雇员所得税税收优惠等制度来实现的。^[14]如前所述,德国社会保险遵循自治管理原则,各类基金会在社保服务和资金收支方面由参保人群体通过一整套法人机制自决并实施之,此原则要求基金会将政府补贴连同基金的各项收支状况纳入到年度预算案中,由参保人代表组成的最高决策机构通过后再由决算制度确保实现收支平衡的“实然目标”。

根据《社会法典第四册:总则》第 68 条规定,基金会预算制度的法律意义在于在预算年度内确保法定给付的切实发放,而该法第 69 条第 1 款明确指出,社保基金通过预算制度实现收支平衡。按照德国联邦议会的权威释义,各基金会的预算案执行与《基本法》第 110 条对联邦政府预算案制度相同的法则,主要包括年度预算、分期决算以及法律保留原则。^[15]据此,预算实现收支平衡的具体含

义应当包括,一方面,在具体预算年度里,不允许收大于支(预算结余)或支大于收(预算亏损),考虑到基金的收入包括保费、财政补贴和投资收益,支出包括给付、行政成本和储备金,此要求实际上是将各类基金会的全部收支情况向参保人公示,并处于参保人代表的民主决策和监督之下,定期汇报并接受质询和问责;另一方面,不允许各基金会通过自治规章确定预算细则,联邦政府颁布了《社会保险财务条例》(*Verordnung über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung*)、《社会保险支付、会计和账簿条例》(*Verordnung über den Zahlungsverkehr, die Buchführung und die Rechnungslegung in der Sozialversicherung*) 和《社会保险会计一般管理办法》(*Allgemeine Verwaltungsvorschrift über das Rechnungswesen in der Sozialversicherung*) 三部法规,详细规定了预决算案中必须包含的收支项目,各基金会必须按照统一的口径编制预算,并接受联邦政府的审计监督。^[16] 与此相对应的是,德国《联邦预算法》(*Bundshaushaltsordnung*) 和各州预算法中不再将社会保险基金的预算作为政府预算案中的一个常规项目,并且也不再接受各级审计机关的监督;只有当联邦直属的养老保险基金会根据联邦法律获得补贴或者联邦对其承担担保义务时,才接受联邦审计署的审计。^[17] 据此,有德国学者认为,目前自治管理原则仅能够反映在社会保险给付服务的领域,财务制度中已经很难找到该原则适用的空间了。^[18]

这清晰表明,由于自治管理原则的影响,德国社保基金实现收支平衡的机制结构上有别于一般的公共财政基金:虽然其法定养老保险在联邦层面上统筹,但是由各基金会分散管理基金,并由参保的雇主和职工通过选举产生拥有最高权力机关的成员代表大会,再由大会选举出理事会或董事会负责社会保险经办机构的财政事务,具备了根植于参保成员意思表示的一整套治理机制,^[19] 因此预决算制度在基金会内部展开已经可以实现参保成员的预算监督权利了,一般政府财政预算案中只列出对社保基金的补贴额以及参保人的减税额即可;然而,对于基金会内部的预决算机制,法律并没有降低要求,各基金会必须按照与一般政府财政预算相同的法则确定收支情况,并接受参保人代表组成的代议机构的民主监督和其他国家机关的审计监督,二者在公共资金预算民主性的法理上并无二致。笔者认为,德国社会保险基金仍然奉行预算平衡的原则,精算报告仅仅是对费率调整的建议,目标是在较长期间内实现平衡,但是在某个具体的期间,例如年度内实现平衡还必须依赖预决算制度;由于各基金会基于自治管理原则建立了预算监督机制,因此社保基金的预算案可以独立于公共财政,不能就此认为德国社会保险基金无需预决算制度。结合我国社会保险基金收支平衡法则的意指,可以断言,德国社会保险基金依然需要通过预算实现收支平衡。

四、精算报告的编制机构与流程

德国《社会法典第四册:总则》中并无任何险种精算制度的规定,相关内容都

体现在《社会法典》各分册之中,此种立法布局大概可以获得以下两方面的解读:一方面,德国并不存在各险种统一的精算报告编制机构和流程,精算工作系由政府各职能部门“各司其职”,例如养老保险精算报告由联邦政府每年编制一份,法定医疗保险和社会照护保险健康数据报告由联邦卫生部每年出具一份,劳动健康情况和工伤职业病的数据情况由联邦政府每四年出具一份等等;另一方面,这与前文所述的各险种精算报告的性质迥异有关:医疗保险、工伤保险等险种的评估报告只是现收现付制度下的数据统计,而养老保险包含了较长期的保费测算,后者可能对社会立法产生较大的影响。这种影响可以从德国养老保险精算报告的编制机构和流程中窥见一斑。

(一) 机构与流程

根据《社会法典第六册:法定养老保险》第154条的规定,联邦政府每年编制一份《养老保险报告》,具体负责单位是联邦劳动与社会事务部下属的社会国家、就业和社会市场经济基本问题第一司;另根据该法第155、156条,报告必须提交给代表社会中立方的社会咨询委员会(Sozialbeirat)出具鉴定意见,该委员会由十二名代表组成,其中四位参保职工代表、四位雇主代表、一位德意志联邦银行(Deutsche Bundesbank)代表以及三位经济和社会政策专家,这一组成结构充分考虑了养老保险制度涉及的各方利益的均衡:作为社会劳资伙伴(Sozialpartner)的职工和雇主代表可以反映参保人共同体的利益,来自联邦银行的代表主要考量养老保险费率调整对货币稳定的影响,专家代表负责公正客观地评价报告建议对促进经济发展和消除社会阶层差距的作用。^[20]

另外,自1997年起,联邦政府还需要在每一届联邦议会任期内提交一份《养老保险补充报告》(*Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht*),详细列出公共财政全部或部分补贴的养老保险收支情况,包含了职工企业年金和公务员、农民、作为自由职业者的艺术从业人员养老保险的收支情况和补贴数额,此外还包括各类享受财政补贴的商业养老金发展状况,如里斯特养老金(Riester-Rente)的参保人数、费率、财政补贴规模等等,^[21]用以评估本届代议机构任期内法定养老金接受财政补贴的情况以及“多层次”养老金体系协调发展的水平。^[22]此报告也需要附带社会咨询委员会的鉴定意见。当然,与每年发布一次的《养老金报告》相比,此份报告既不包含模型测算,也不包含未来的发展建议,其功能仅在于将代议机构任期内的数据汇总并发布,由于政府的年度预算案中已经包含了补贴的项目,因此此报告无需再接受代议机关的审查。^[23]

联邦政府汇总报告和鉴定意见,并于每年11月30日一并提交给立法机构——联邦议院(Bundestag)和联邦参议院(Bundesrat),前者作为联邦利益的代表,负责全面审阅养老保险的收支预测情况,后者作为联邦中各州利益的代表重点审查报告中是否包含了对原东德地区养老金发展的建议以及促进东西德地区养老金平衡发展的建议。^[24]根据相关法律的规定,虽然联邦政府有义务每年

编制一份精算报告,但是联邦议院和参议院并无审批该报告的权力,立法机关只需审阅并备案该报告,之后向全社会公示。

虽然联邦政府、劳动与社会事务部第一司、联邦议院和参议院均参与了养老金报告的编制和发布,但是各保险基金会的政府监管机构——联邦保险局(Bundesversicherungsamt)才是基于报告调整养老保险费率的负责机构。依据社会保险的自治管理原则,政府通过法律手段和财务手段对各类作为公法自治组织的保险基金会实施法律监督和财务监督,而不直接参与社会保险事务的经办。在养老保险财务领域,政府实施财务监督的方式是,每年依据精算报告中体现的工资增长情况以及其他社会经济数据确定保费缴纳的上限与下限,并将调整结果提交联邦议院通过。这种年度精算微调可以保障保费收入和待遇给付能够随时对社会经济变动情况产生“渐进式”反应。虽然对工资收入以及其他社会经济状况的即时影响并不显著,但是长期来看,养老保险基金的可持续发展获得了保障。^[25]

(二)法律性质分析

整体来看,德国养老保险报告编制制度与费率调整制度表明了立法者对待精算的两种态度:政府对精算平衡的掌握以及立法机关对精算基础上的社会政策具有的裁量权,而这一权力往往很难被司法审查限制。

首先,联邦政府在精算的基础上宏观掌控着养老保险基金的收支状况,经办机构只负责微观领域的个案收支。自治原则仅仅体现在基金会对参保人提供的服务以及对给付机构(主要是发放养老金的商业银行)的管理上,确定和调整缴费基数和费率的权力依旧由联邦保险局享有,法律仅仅提供了一个确定保费数额的方法和范围。养老保险基金并非一个独立于政府运行的财务体系,不仅其目前的收支状况以及未来的发展趋势为政府牢牢掌握,而且其收支数额的确定权和调整权也为政府所把控。由于德国社会保险基金在联邦层面上统筹,确定和调整的权力在实质上由联邦政府把控,精算系行使权力的参考依据。

尽管德国也建立了社会咨询委员会对《养老保险报告》附带专家意见的制度,并且委员会也充分考虑到了各社会群体的参与,希望通过此制度设计提高决策的民主性,但是此民主性与各基金会年度预决算制度相比,仍然是无法同日而语的。德国目前拥有各类养老保险基金会16个,覆盖参保人数达7300万,各基金会拥有的参保人数从40万到3280万不等,即使以仅拥有40万参保人的萨尔州养老保险基金会(Deutsche Rentenversicherung Saarland)为例,该基金会的参保人大会议代表也达到了15名。^[26]考虑到德国联邦议会(Bundestag)的代表数也只有598名,而德国人口数高达8280万,^[27]各基金会参保人大会议代表与参保人之比要远远高于代议机关。因此可以说,基金会内部的预决算制度在民主性上要远甚于精算报告的编制制度。

其次,精算意义上的收支平衡不归于立法权的范围。德国《基本法》中规定了“社会国家原则”,国家行政据此被赋予了塑造社会公正的权利和义务,但是授

权远远大于义务,立法几乎决定了福利行政的全部内容,如果立法者明确放弃了某些权力,司法对社会国家原则进行释义的空间也很有限。^[28]德国养老保险费率调整机制的结构性特征表明:立法并不追求对养老基金收支预估计算的合法性审查,精算报告只需在代议机关备案即可,政府将精算结果作为费率调整的参考依据,仅对颁布包含费率调整以及与此相关法规的抽象行政行为承担法律责任。

这方面的一个典型的例子是,德国联邦政府 2007 年颁布了《退休年龄调整法》(*Altersanpassungsgesetz*),自 2012 年起逐步将退休年龄提高至 67 岁,其立法依据就是联邦健康与社会保障部在 2003 年依据《养老金报告》撰写的《社会保障体系可持续化筹资建议》。^[29]德国养老保险基金联合会前主席 Franz Ruland 认为,提高法定退休年龄的法律实质上是对公民财产权的限制,需要进行合宪性审查,^[30]联邦宪法法院对此的意见是,该政策性立法的依据是劳动力年龄结构的变化以及对养老保险基金收支状况的科学测算,立法者在此问题上享有较大的裁量空间,而提高退休年龄措施于法律颁布五年后实施,于目标人群而言,有足够的时间开展人生规划,因此具备可预见性并且符合比例原则,可以通过合理性审查。^[31]

德国养老保险精算报告编制与实施的机构与流程清晰地表明,作为技术性工具的精算以及建立在精算基础上的社会立法往往游离于司法审查之外,与各基金会内部的法人治理结构要求的预决算制度相比,其法律意味淡薄,实践操作性也不强。更进一步说,德国政府在社保基金的精算平衡问题上仅有权力的内容,即编制精算报告和以此为参考调整缴费的权力,并无义务的内容,即编制行为本身不会产生义务,政府亦不会为此承担责任,而运行社保基金的自治机构则几乎不需要考虑精算平衡的要求,其只需要做好相关的管理和服务即可。如果希望在养老保险制度实践中切实保障某个具体时期的收支平衡以及养老金的发放,仍然需要将预算平衡作为法律原则,并通过权责义构建的法律机制实施之。

五、结论与启示

通过对德国法定养老保险精算报告的内容以及编制和实施的机构及流程进行分析和解读之后。笔者认为,养老金精算系制度定型之后,尤其是建立了现收现付的筹资制度之后,对基金在未来若干年之内的收支状况进行统计学和数学意义上的测算方法,由于其本身不具备明确的法律意义,因此除了为法律与政策的颁布提供科学依据之外,很难作为法律原则,也很难作为“社会保险的灵魂”。一方面,养老保险的费率调整以及相关决策应当建立在精算的基础上,承认精算的工具性作用;另一方面,也不能片面夸大精算的功能,认为只要实施了以精算为依据的调费措施就能实现“实然的”收支平衡,此目标仍然需要依赖于预决算制度。在德国,由于贯彻了自治管理原则决定的基金会法人治理结构和财务制度,传统的预决算制度被分散到了各个基金会的内部,在公共财政的层面上,也

就是代议机关的预决算案中就无需再度列入社会保险的收支项目了,但是不能就此认为,德国社会保险无需预算,也不需要将预算平衡作为社会保险法的基本原则。事实上,无论是在德国《社会法典第四册:总则》还是以《社会保险财务条例》为代表的行政法规中,都确定了基金会的预算制度以及“预算平衡”对于社保基金的重要性,这与我国很多学者理解的德国“社会保险不依赖于预算”是存在出入的。^[32]

研究德国养老保险精算制度的目的在于为我国相关问题的解决提供启示与借鉴。近一段时期以来,尤其是中共十八届三中全会和中共十八届五中全会以及“十三五规划纲要”肯定了精算平衡的重要作用之后,我国学界和实务界对建立精算制度和执行“精算平衡”纷纷谏言,这其中比较有代表性的观点有两个,一是应当尽快将精算报告制度写入《社会保险法》,在各级人力资源和社会保障部门设立专门的精算机构,并将“精算平衡”作为社会保险基金筹资的基本原则;^[33]二是现有《社会保险法》第65条将“预算平衡”作为社会保险基金收支平衡原则的规定有误,其混淆了参保人自我责任和国家财政责任,不利于社会保险的可持续发展,未来应当修改法律,确立精算平衡的法律地位。^[34]

本文主张,基于对德国相关法律制度的实施状况以及立法理念的分析,我国应当对此两种观点进行“冷思考”。理由如下:

第一,我国的社会保险精算制度系特定历史时期的特定产物,而立法需要坚守安定性的品格。我国的基本养老保险制度尚处于定型期,距离全国统筹的目标还存在相当长的距离,而目前精算制度希望实现的功能恰恰是为基础养老金的全国统筹制作时间表,这决定了我国社会保险精算制度实质上是一个服务于特定历史任务的阶段性工具。^[35]

德国养老保险精算报告制度的演进史告诉我们,必须将筹资方式确定下来之后才能进一步框定参保人责任和政府责任以及各代际参保人的责任。如果制度长期处于转型过程中,那么一方面,养老保险费率精算所需要的常量无法获取。我国基本养老保险只是基本实现了省级统筹,距离全国统筹仍有较长的路要走,目前各类文献中提及的精算实质上只能为中央调剂金制度提供可资参考的依据,以此均衡地区之间由于人口结构特别是人口的流动导致的抚养比差异过大带来的养老保险负担,^[36]这与德国以实现全联邦范围内的费率年度微调为目的的精算制度存在着本质区别,因此并不适合在我国形成固化的法律。另一方面,我国现实情况决定了,以提供费率微调参考为主要目的精算报告只能在各个统筹地区内部编制,这不利于提高统筹层次的政治目标。德国的养老保险精算报告一直以来都是在联邦层面上编制,由联邦代议机关公布,并由负责监管自治管理基金会的联邦政府部门实施,这是因为德国养老保险基金始终在联邦层面上统筹,如果我国在当前省级统筹的前提下,由省级单位描述未来统筹基金和个人账户现金流,并预测制度覆盖面情况的话,难以避免统筹地区可能会出于区域利益的考虑,编制对提高统筹层次产生负面影响的报告,从而对基础养老金全

国统筹造成负面影响。

因此本文主张,如果认为养老保险精算应当形成制度,实现规范化和长效化运作,那么在我国当前的情况下,似乎还难以上升为一项法律制度。未来可以通过颁布法规或规章的形式将其确立下来,考虑到我国建立精算制度的紧迫性,以及立法修法的高昂成本,事实上更应当发挥低位阶立法时效性和灵活性的优点,而待基础养老保险全国统筹实现之后,再以立法确定精算制度。

第二,我国只能通过代议机构的预算制度实现对社会保险基金收支状况的民主监督。德国各级代议机构的年度预算案中并没有包含社会保险基金项目,这是与该国社会保险基金会自治管理模式密切相关的,是德国所特有的,其实质是将原本由代议机制发挥的民主功能转移给了社会自治机构,在参保人民主和集体决策的机制下发挥对保险费用收支的控制。^[37]我国的社会保险经办机构在中央层面上归属于承担行政职能的事业单位,不具体承担经办工作,在地方层面上虽然出现了些许与德国社保基金会类似的“自治因素”,但是“财事权”和“人事权”依然不独立,在法律地位上大多被作为“参公管理的事业单位”,作为缴费主体和待遇受领主体的参保职工和用人单位实际上是难以参与到基金收支管理工作之中的。^[38]如果按照某些学者的意见,删除《社会保险法》第65条中“通过预算制度实现基金收支平衡”的规定,并将社会保险项目剔除出《预算法》,那么必然会造成社会保险基金脱钩于代议民主而独立运行的状况,在我国行政权力主导的经办现状下,不仅年度内的基金收支项目和数额不再透明,而且极易发生政府推卸责任的情况,不利于社会保险制度的可持续发展。未来我国应当借鉴德国《社会保险财务条例》为代表的三部法规建立的统一预决算制度,将社会保险基金的预算纳入到各统筹地区“全口径”预算的法治化运行机制当中,并通过完善各级人民代表大会的财政监督职能,发挥民主决策对社保基金收支的积极作用。

我国另一个特有的国情是,虽然法律规定社保经办费用由同级财政予以保障,但是政府在积极探索公私合作机制(即 Public-Private-Partnership,简称为 PPP)的过程中,将城乡居民大病保险经办费用从基金结余中提取,按照政府购买社会服务的方式委托商业保险公司经营,有的地区甚至委托多家公司,每个年度进行服务质量评比,排名靠前的公司可以获得额外的经办费用奖励。^[39]与德国社保经办费用全部从基金中提取,并将其列入预算案的基金支出项目中完成参保人对收支的民主监督不同,我国这些法律规定外支出往往很难体现在预算案中,当然更无法通过精算工具实现科学决策。未来应当借鉴德国的做法,发挥预算制度对社保基金的管控职能,通过相关立法要求政府详细列明基金的收支项目,不允许存在预算外支出。

注释:

[1]王明婷:《专访郑功成:社会保险的灵魂是什么?》,中国社会保障学会网:<http://www.caoss.org>。

cn/4article.asp?id=282.

[2]熊伟、张荣芳:《财政补助社会保险的法学透析:以二元分立为视角》,《法学研究》2016年第1期。

[3]王晓军:《保险精算原理与实务》,北京:中国人民大学出版社,2007年,第2页。

[4]M.Stolleis, *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland*, Stuttgart:UTB für Wissenschaft,2003,S.64ff.;71ff.

[5]M.Jestaedt,“Selbstverwaltung als‘Verbundbegriff’”,in *Die Verwaltung* 35(2002),S.293.

[6]M.v.Miquel, *Sozialversicherung in Diktatur und Demokratie; Begleitband zur Wanderausstellung der Arbeitsgemeinschaft“Erinnerung und Verantwortung”der Sozialversicherungsträger in NRW*, Essen:Klartext,2007,S.17f.

[7]C. Bittner,“Rentenversicherungsrechtlicher Generationsvertrag als Gesellschaftsvertrag (Sozialkontrakt)?”in J.Bohner u. a. (hrsg.), *Verfassung – Philosophie – Kirche – Festschrift für Alexander Hollerbach zum 70.Geburtstag*, Berlin:Duncker&Humbolt Verlag,2001,S.576ff.

[8]其中比较重要的包括F.Rusam提出的无退保金等值公式(Äquivalenzgleichung ohne Rückkaufswert)和A.Tosberg提出的医疗费用及撤销会计原则(Rechnungsgrundlagen für Krankheitskosten und Storno)等。P.Koch, *Geschichte der Versicherungswissenschaft in Deutschland*, Karlsruhe:VWV Verlag,2012,S.131ff.

[9]L.Mühlheims/K.Hummels/E.Toepler (hrsg.), *Handbuch Sozialversicherungswissenschaft*, Berlin:Springer VS,2015,S.463f.

[10]F.Ruland,“60 Jahre dynamische Rente – Eine sozialpolitische Einordnung”,in *NZS*,2017,S.721ff.

[11] A. Körner/S. Leitherer/B. Mutschler (hrsg.), *Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht*, München:C.H.Beck,2017,SGB IV, § 154,Nr.2.

[12]德国现行的养老保险精算报告制度自1992年建立。在这之前,也就是1957—1991年,养老保险报告包括两份:养老金调整报告(Rentenanpassungsbericht)和预估报告(Bericht über die Vorausschätzung),前者系对当年各类养老保险收支情况的报告,后者系对未来15年收支情况的预估。1992年,德国颁布了《养老金改革法》(*Rentenreformgesetz*),要求将两份报告合二为一,增加对5年中期情况的预估,并成为联邦政府在法定养老保险领域的定期报告项目。2005—2016年的《养老金报告》详见<http://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Rentenversicherungsbericht/rentenversicherungsbericht.html>。

[13]W.Lilge/W.Störmann/H.Lilge (Hrsg.), *Handkommentar zum SGB VI, Band 3*, Berlin:Erich Schmidt Verlag, § 154,S.8ff.

[14]S.Muckl/M.Ogerek, *Sozialrecht*, München:C.H.Beck,2011,S.235.

[15]BT-Drucksache 18/1307,1657.

[16]社会保险基金会的年度预算案中必须包括基金的收支情况、个别险种的短期可支配资金(包括支付其经常性开支和调节平衡的收入与支出波动的资金)和储备金、土地抵押收益、财产性投资收益等等,在这些项目中,储备金的提存以及动用储备金购买公共债券的项目被要求详细列出。详见R.Kreikebohm/T.Brandt (hrsg.), *Sozialgesetzbuch: Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung – SGB IV*, München:C.H.Beck,2014, § 69,Rn.1ff.

[17]K.v.Lewinski/D.Burbat, *Nomos Kommentar Bundeshaushaltsordnung*, Baden-Baden:Nomos Verlag,2013, § 112,Nr.2.

[18]H.D.Steinmeyer,“Haushaltskontrolle und Selbstverwaltung”,in *NZS* 2013,S.361ff.

[19]R.Wagner/S.Knittel/G.Baier, *Soziale Krankenversicherung Pflegeversicherung Kommentar*, München:C.H.Beck,2017,SGB IV § 31,Rn.8.

[20] A. Körner/S. Leitherer/B. Mutschler (hrsg.), *Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht*, München:C.H.Beck,2017,SGB IV, § 156,Nr.3ff.

[21]里斯特养老金又称“个人储蓄养老保险”,原则上只要符合要求的个人购买了经政府认可的商业性养老保险项目就可以得到政府的财政补贴,可获得补贴的个人主要是指法定养老保险的义务参保人、农民养老保险系统的义务参保人和公务员,政府资助的方式是直接补贴和税收优惠。参见 N.Datz, *Private Alterssorge am Beispiel der“Rietser-Rente”*, Köhl; Deutsches Institut für Altersvorsorge, 2003, S.51f.

[22]德国目前的养老体系包括享受政府税收政策优惠的法定养老保险、享受政府税收优惠政策的补充养老保险以及商业养老保险三个层次,参见于秀伟:《从“三支柱模式”到“三层模式”——解析德国养老保险体制改革》,《德国研究》2012年第3期。

[23]GBegr.in AusBer-RRG, S.182.; GBegr.in BT-Drs.14/4595, S.54.

[24]BR-Drucksache 655/99, Beschluss.

[25]参见德国联邦保险局《2015/2016年度工作报告》, http://www.bundesversicherungsamt.de/fileadmin/redaktion/Risikostrukturausgleich/Schaetzerkreis/20151102_Schaetzerkreis_2016_Abschlussbericht_Endfassung.pdf.

[26]参见萨尔州养老保险基金会的官方网站介绍: http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Saarland/de/Navigation/6_Wir_ueber_uns/01_Infos_Unternehmen/03_Unternehmensprofil/01_Organisationsstruktur/01_Vertreterversammlung/Vertreterversammlung_node.html.

[27]德国联邦统计局2017年发布的数据: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemittelungen/2017/01/PD17_033_12411pdf.pdf?__blob=publicationFile.

[28]V.Neumann, “Sozialstaatsprinzip und Grundrechtsdogmatik”, in *DVBl*, 1997, S.97f.

[29]Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung (Hrsg.), *Vorschlag zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme*, 2003, S.83ff.

[30]F.Ruland, “Rente mit 67 – Ökonomische Notwendigkeit oder Sozialabbau?”, in *NJW*, 2012, S.493f.

[31]BVerfG, NVwZ 2004, 604 = NZS 2004, 365 = NJW 2004, 2151 L.

[32]熊伟:《从财政依附性反思中国社会保险》,《武汉大学学报》2017年第4期。

[33]盖根路:《对精算报告制度入法的思考》,《中国劳动保障报》2017年10月17日。

[34]张荣芳、熊伟:《全口径预算管理之惑:论社保基金的异质性》,《法律科学》(西北政法大学学报)2015年第3期;楼继伟:《不能把缺口完全留给公共财政 社会保险要坚持精算平衡》,《人民日报》2015年3月23日;熊伟、张荣芳:《财政补助社会保险的法学透视:以二元分立为视角》,《法学研究》2016年第1期。

[35]阿思达克通讯社:《文件起草者:养老金统筹精算平衡原则是临时写入》,新浪网, <http://finance.sina.com.cn/china/20131120/123017379488.shtml>。

[36]解丽:《基本养老金明年将由中央调剂 1800 亿资金开始投资》,中新网: <http://www.chinanews.com/fortune/2017/11-02/8366520.shtml>。

[37]U.Becker, “Soziale Selbstverwaltung in Deutschland; Ideen, Ausgestaltung, Reformdiskussion”, in U.Becker/G.Zheng/B.Darimont (Hrsg.), *Grundfragen der Organisation und der Sozialversicherung in China und Deutschland*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2005, S.225, 230ff.

[38]姜宇:《论我国社会保险经办机构的法律地位》,《北京行政学院学报》2014年第4期。

[39]豆晓龙:《昆明大病保险正式落地》,《时代金融》2014年第13期。

[责任编辑:刘 璠]