

德国养老保险筹资机制的 历史与反思： 现收现付制与基金制 之比较^{*}

胡川宁

摘 要：历史上，不论是现收现付制，还是基金制，都诞生于现代社会保险制度发源地——德国。同时德国也是第一个完成从基金制向现收现付制转型的国家。回顾德国养老保险筹资机制的发展历程，可以总结出：一方面，筹资机制的选择与团结原则和辅助性原则的贯彻程度有着密切的关系；另一方面，立法者对于国家与社会关系的认识也在本质上决定了筹资机制的选择。基于德国养老保险筹资机制的历史，我国政府应继续将现收现付制作为基本养老保险的筹资机制。

关键词：养老保险； 现收现付制； 基金制； 团结原则； 辅助性原则

作者简介：西南政法大学 四川省社会科学院 副教授 联合培养博士后
重庆 401120

中图分类号：F851.60

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2018)02 - 0053 - 13

一、引言

长期以来，养老保险的筹资机制是各方学者争议的重点和难点。主张现收现

^{*} 本文为中国法学会 2016 年度部级法学研究课题“社会保险经办机构法律问题研究”(批准号:CLS(2016)D38)、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”(批准号:TCCX15YB09)的阶段性研究成果。

付制(德语:Umlageverfahren;英语:PAYGO System)的学者与主张基金制(德语:Fundsystern;英语:Fund System)的学者之间,在国际上形成了两大对立的阵营。与此相对的是,有关此问题的争论在我国却呈现一边倒的态势。我国大部分的学者认为,从长远角度看,我国基本养老保险的筹资机制应以基金制,或称积累制为主。他们的主要理由在于,我国独生子女政策带来巨大的老龄化压力,人口红利的消失不可避免,这使得继续维持以现收现付制为主的养老保险制度已经越发不切实际^①。但更令人诧异的是,在国内已发表的文献中几乎找不到明确支持现收现付制的论述。此外,我国当前有关法定养老保险筹资机制的研究多采用的是定量研究方法,缺乏相关定性研究,对现收现付制与基金制产生的历史背景及其法律制度的研究更是凤毛麟角。

正如现代养老保险制度本身一样,其筹资机制亦起源于德国,且从基金制到现收现付制的转型也率先完成于德国。可以说,现代养老保险筹资机制的历史就是一部德国养老保险制度的发展史。鉴于此,本文旨在梳理德国现收现付制和基金制的历史,以反思我国基本养老保险筹资机制的问题及其解决之道。

二、现收现付制与基金制的概念

在回顾德国养老保险筹资机制历史之前,有必要就现收现付制与基金制的概念有所了解。目前学界对基金制和现收现付制所下的定义通常为:“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。”^②可见,现收现付制与基金制的核心区别主要在于以下两点:

(一)从与资本市场的关系上看,由于基金制下的养老金支付需要通过积累基金(财产集合)并保值增值予以实现,因而需要资本市场的参与;相反,现收现付制则认为,养老保险的支出应完全依赖于正在工作的一代人的缴费,不进行资金积累,从而不给资本市场留出参与养老保险融资的空间。

(二)从养老保险的收入(主要是缴费)与支出(主要是养老金待遇给付)之间的

^① 林山君、孙祁祥:《人口老龄化、现收现付制与中等收入陷阱》,载《金融研究》,2015年第6期,第48-63页;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》,载《财贸经济》,2010年第11期,第71-76页;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》,载《国际经济评论》,2008年第4期,第68-73页;刘倩:《周小川主席谈社保基金》,载《证券时报》,2000年8月30日;吴敬琏、胡鞍钢、袁志刚等:《社会保障体系建设专家谈》,载《劳动保障通讯》,2000年第10期,第5-24页。

^② 李绍光:《养老金:现收现付制和基金制的比较》,载《经济研究》,1998年第1期,第59-65页。

时间跨度上看,由于资本市场的参与,基金制养老保险往往并不是用当期的收入,而是用存量资产报销当期的支出,因而基金制下的养老保险的收入与支出之间的时间跨度会随着所积累资产规模的扩大而呈现无限大的趋势。与此相对,现收现付制养老保险的当期收入应与当期支出相互抵销,从而养老保险的收入与支出之间的时间跨度应呈现无限小的趋势。现收现付制正凭借这种收入与支出之间时间跨度无限小的趋势达到排斥资本市场参与社会保险融资的目的^①。当然实践中,现收现付制养老保险收入与支出之间的时间跨度通常就是一年。这是因为,所谓资本市场是指“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”。^②而德国《社会法典第六编》(SGB VI)第 153 条第 1 款正直接体现了前述观点。根据该条之规定,德国的法定养老保险(Gesetzliche Rentenversicherung)^③的日历年支出原则上应由当期日历年的收入予以报销,即德国法定养老保险的收入与支出的时间跨度为一个日历年。进而,德国法定养老保险在制度上实现了现收现付制。

乍看来,现收现付制的理念与一般人的生活常识不相符合。这就好比一个家庭在盘算自己生计的时候,都会自然地将一部分多余的资金进行必要的投资,如存入银行收取一定的利息,或投资到证券市场,而不会轻易地将钱全部花掉。如果将法定养老保险的运营比作家庭生计的话,养老保险的管理者首选的筹资机制应为基金制,而非现收现付制。然而现收现付制之所以产生,并在许多国家,尤其在德国,能够替代基金制而成为主要的养老保险筹资机制,是有本质原因的。此本质原因恰蕴涵于德国养老保险筹资机制的变迁史中。

三、德国法定养老保险筹资机制的发展史

德国法定养老保险筹资机制的发展史大致可分为四个阶段:

第一阶段,即 1889 年模式。此为德国法定养老保险制度的初创期,所采用的筹资机制为“部分基金制”;

第二阶段,即 20 世纪 20 年代经济危机时期。在此阶段,由于经济危机的现实影响,德国法定养老保险事实上进入了现收现付的状态;

第三阶段,即纳粹德国时期。在此时期,纳粹德国政府出于扩军备战的实际需要,强制推行了完全基金制;

^① Werner Tegtmeier, „Alterssicherung—Umlageverfahren ohne Alternative?“, in Heinz P. Galler/Gert Wagner (Hrsg.), *Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung, Festschrift für Hans - Jürgen Krupp (Wirtschaftswissenschaft)*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1998, S. 420 - 447, hier S. 427.

^② 王兆星、吴国祥、张颖:《金融市场学》,北京:中国金融出版社,2006年版,第16页。

^③ 德国的法定养老保险即相当于我国的职工基本养老保险,两者都系法定的社会保险制度。