

职工基本养老保险“统账结合”的法理困境与制度重构

王天玉^{*}

摘要 我国职工基本养老保险采取社会统筹与个人账户相结合的“统账结合”模式,初衷是发挥社会统筹的共济性与个人账户的激励性,但实施二十多年来已导致严重的公私混淆问题。在制度层面,个人账户是职工当期工资的强制储蓄,具有私权性,但在实践中已与社保统筹基金混同,用以支付退休职工的当期养老金,实质是个人账户的私权性被社会统筹的共济性所吸收。问题的成因在于现行模式悖离了基本养老保险的内在法理,未构建起代际契约下的“法定之债”,职工与社保经办机构之间的关系不符合保险法律关系。个人账户的改革应当坚持共济性的方向,沿用“统账结合”的结构,但将个人账户与个人保费分离,个人保费存入社保统筹基金。个人账户是个人缴费记录的抽象记载,表征个人对社会共同体的贡献,以薪点形式记载。薪点是职工缴费的年度工资除以当年全国职工平均工资的数值,个人账户就是历年薪点的累加,作为计算养老金的主要依据。

关键词 基本养老保险 统账结合 个人账户 薪点

一、问题的提出

我国职工基本养老保险采取“统账结合”的制度模式,《社会保险法》第十一条规定“基本养老保险实行社会统筹与个人账户相结合”。在财务结构上,该法第十二条规定“用人单位应当按照国家规定的本单位职工工资总额的比例缴纳基本养老保险费,记入基本养老保险统筹基金。职工应当按照国家规定的本人工资的比例缴纳基本养老保险费,记入个人账户”。从缴费

^{*} 中国社会科学院法学研究所副研究员。本文系国家社科基金重点项目“养老保险立法研究”(项目编号:18AFX024)的阶段性成果。

比例上看,“目前社会统筹部分筹资标准为职工缴费工资的20%,实行现收现付,个人账户部分为职工缴费工资的8%,实行完全积累”。〔1〕按照这一制度设计,个人账户部分的性质是强制储蓄,个人缴费专供个人养老使用,不参与社会统筹,实施办法是用人单位按规定工资基数代扣代缴,〔2〕职工退休按月从个人账户中支出一定的金额,作为职工养老保险待遇中的“个人养老金”。据此,个人账户具有个人财产属性。

但个人账户已因“空账”问题由法定意义的“财产”转变为现实意义的“债”。所谓个人账户的“空账”,是计划经济下国家养老保障制度向市场经济下社会养老保险制度转轨过程中,社保制度实施前已退休的人员和已参加工作的人员没有资金积累,形成历史欠账,〔3〕使得各地社保统筹基金只能挪用个人账户资金,支付退休人员的当期养老金,导致个人账户“有账无钱”,并实质性地改变了基本养老保险的制度结构,“使得名义上的统账结合制度变成了事实上的现收现付制度”。〔4〕在快速老龄化和低层次社保统筹的双重作用下,个人账户“空账”规模急剧攀升。据学者估算,个人账户记账规模到2022年将接近10万亿元,占GDP的8.8%。〔5〕

对于这一问题,国务院早在2000年就发布了《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》,确定了“逐步做实个人账户”的政策取向,并先后开展多批次的试点。〔6〕国家一方面加大对基本养老保险的财政补贴力度,〔7〕另一方面实际提升企业缴费水平,〔8〕但终因“做

〔1〕 郑秉文、周晓波、谭洪荣:“坚持统账结合与扩大个人账户:养老保险改革的十字路口”,《财政研究》2018年第10期,第55页。

〔2〕 《职工基本养老保险个人账户管理暂行办法》(劳办发[1997]116号)第7条规定,职工本人一般以上一年度本人月平均工资为个人缴费工资基数(有条件的地区也可以本人上月工资收入为个人缴费工资基数)。月平均工资按国家统计局规定列入工资总额统计的项目计算,包括工资、奖金、津贴、补贴等收入。

〔3〕 基本养老保险制度建立之时,已退休的“老人”没有个人账户,改革前参加工作而改革后退休的“中人”个人账户建账时间短,所有的“老人”和改革前的“中人”企业都未曾给职工缴纳社保,个人也没有基金积累,但政策规定这些人的工龄视同“缴费期限”,由此形成了养老保险基金隐性债务,或称“转制成本”。参见杨良初、史静远:“养老金个人账户:从‘做实’到‘名义’的探讨”,《中国财政》2015年第20期,第39页。

〔4〕 景鹏、郑伟:“养老保险缴费率、财政支出结构与经济增长”,《世界经济》2012年第12期,第128页。

〔5〕 参见郑秉文主编:《中国养老金精算报告2018—2022》,中国劳动社会保障出版社2017年版,第12页。

〔6〕 辽宁于2001年开始试点做实个人账户并完善基金投资运营,此后经过三次扩面,共计13个省份进行了试点。个人账户做实的比例也从2001年确定的8%下降到2004年的5%,最终降到2006年的3%。参见李珍、黄万丁:“城镇职工基本养老保险个人账户向何处去”,《国家行政学院学报》2016年第5期,第51页。

〔7〕 国家对基本养老保险的财政补贴额度从1998年的24亿元提升到2017年的8004亿元。各级财政在此20年间共计补贴了基本养老保险4.1万亿元。参见刘桂莲、房连泉:“城镇职工基本养老保险财务可持续性研究”,载王延中主编:《中国社会保障发展报告(2019)No. 10:养老保险与养老服务》,社会科学文献出版社2019年版,第23页。

〔8〕 有学者测算,我国企业缴纳的五项社会保险费率之和为28.25%,在全球175个国家(或地区)中居于第14位,导致社会保险费率较高的主要原因是养老保险费率较高。目前企业和个人的养老保险费率之和为28%,在全球175个国家(或地区)中与捷克并列11位。参见宋晓梧:“企业社会保险缴费成本与政策调整取向”,《社会保障评论》2017年第1期,第65页。

实产生的财务融资压力已超过了地方财政和企业的负担能力”，〔9〕做实政策被迫告停。党的十八届三中全会于2013年调整了政策方向，将“做实个人账户”改为“完善个人账户制度”，但如何“完善”尚无明确改革方案。管理学界和经济学界对此问题高度关注，提出的改革方案主要包括统账结合模式下的个人账户“记账化”、“名义账户制”下的大个人账户、“名义账户制”下的全个人账户，以及统账分离模式下的强制性个人储蓄、自愿性个人储蓄制度，〔10〕可谓观点纷呈。对于如此重要的基础性社会制度，法学研究却遗憾地处于缺位状态，成果寥寥无几，甚至未将个人账户提炼为明确的法律问题，更毋论不同方案下的职工权利属性及其背后的社会保险制度法理。

基本养老保险个人账户的改革在法治国家建设的语境下不仅要算经济账，更要算权利账。改革方案的设计除了关注财务稳定性，还须补上职工法定权利这一环，并最终落脚在基本养老保险的法律构造上。法学须回答的职工基本养老保险改革问题有以下三点：

第一，如何认识现行“统账结合”模式下的个人账户私权性。职工作为社会保险的强制纳保对象，乃是法定被保险人，但其享有的权利却并不限于社会保险的给付请求权，还有个人账户的财产性权利，而该财产性权利仅是文本层面规定的，实践中已因“空账”问题而成为“债”，那么职工对于个人账户所享有的财产性权利与基于保险的给付请求权是什么关系？更为根本的问题是个人账户的私权性是如何形成的，如何理解个人账户在现行制度下的权利属性？

第二，如何理解社会养老保险的内在法理及法律关系。社会养老保险制度的功能是以社会化的方式替代家庭来分散老年供养的财务风险，〔11〕即便是强制保险，也应符合保险之基本原理。认识个人账户的权利属性应回归社会保险的理论框架，明确被保险人与保险人之间的法律关系，以及“国家—保险人—被保险人”三者之间的法律关系结构，这是改革方案设计的前提，也是养老保险法律构造的依据。

第三，如何取舍“统账结合”模式的改革方案。对现有各项改革方案的分析与评价应依据社会养老保险的内在法理，评估个人账户所附着的职工权利在不同方案中的变化及其社会影响。改革方案应转变为法律构造，以各方权利义务结构的形式予以呈现，寻求职工养老保障、社会负担与国家责任的制度平衡。

〔9〕 关博：“做实养老保险个人账户可持续吗——基于黑龙江省的典型调研”，《宏观经济研究》2015年第2期，第10页。

〔10〕 参见郑功成：“多层次社会保障体系建设：现状评估与政策思路”，《社会保障评论》2019年第1期，第17页；郑秉文：“‘名义账户’制：我国养老保障制度的一个理性选择”，《管理世界》2003年第8期，第33页；齐传钧：“‘名义账户’模式选择——‘全账户’的优势分析”，《开发研究》2015年04期，第2页；董克用、孙博：“从多层次到多支柱——养老保障体系改革再思考”，《公共管理学报》2011年第1期，第1页；李珍等，见前注〔6〕，第53页。

〔11〕 See John H. Langbein, “Social Security and Private Pension System”, in Teresa Ghilarducci et al (eds.), *In Search of Retirement Security: The Changing Mix of Social Insurance, Employee Benefits and Individual Responsibility*, Washington, D.C.: The Century Foundation Press, 2004, pp. 109–110.

二、基本养老保险“统账结合”模式的建构逻辑

(一)国家养老保障制度的两个阶段

我国职工的养老保障制度始于1951年,《劳动保险条例》规定企业雇主按工资总额的3%缴纳劳动保险基金,该基金的70%由企业支配,用于按月支付退职养老补助费,30%上交全国总工会管理,在全国统一调剂使用。这一制度被称为国家养老保障制度。^[12]1969年2月,财政部颁布《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见》,规定不再提取劳动保险费,企业在营业外列支退休职工开支。郑尚元教授认为,该制度属于半社会保险与雇主责任相结合的制度,没有完全实现社会共同承担风险的模式,风险大部分仍由劳动者所在单位承担。^[13]

养老保障制度的重建在1978年开始,国务院先后发布《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职暂行办法》,规定由企业负担职工的全部养老开支。在计划经济体制下,全民所有制企业在行政上隶属于政府,企业与劳动者之间的关系“不属于雇佣劳动关系,一定程度上更接近准行政关系”,^[14]因而无须从企业提取养老基金,职工的养老金开支最终由政府保障。此时重建的国家养老保障制度作为政企合一体制的组成部分,摒弃了保险的成分,已彻底行政化。

(二)统账结合模式的形成脉络

1986年国务院发布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》(国发[1986]77号),为劳动合同用工制度配套规定了养老保险制度,由企业和合同制工人共同缴纳退休养老基金,其中企业缴纳合同制工人工资总额的15%,合同制工人缴纳本人标准工资的3%,共同存入当地社保机构在银行开设的“退休养老基金”专户。此为经济体制改革中首次引入职工个人缴费,打破了国家养老保障大一统的格局。但由于合同制工人数量较少,大多数退休职工的养老开支仍由企业承担,而随着企业的市场化改制,大批退休职工的养老权益失去保障。^[15]

1991年国务院全面推开社会保险制度,发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发[1991]33号,以下简称33号文),首次提出“逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度”,其中的基本养老保险采取了“个人缴费、社会统筹”的管理模式,企业和职工个人缴纳的基本养老保险费转入社保机构的“养老保险基金专户”,缴费记录记入《职工养老保险手册》,个人账户只是记账工具。

1993年党的十四届三中全会正式提出“社会统筹和个人账户相结合”,明确了个人账户的

[12] See Felix Salditt, Peter Whiteford and Willem Adema, *Pension Reform in China: Progress and Prospects*, Paris: OECD Publishing, 2007, p. 16.

[13] 参见郑尚元:“公开、规范与定型——养老保险制度从政策到法律”,《法学》2005年第9期,第99—100页。

[14] 同上注,第100页。

[15] 参见郑尚元:“企业员工退休金请求权及权利塑造”,《清华法学》2009年第6期,第33页。

资金积累功能,此后国务院于1995年发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发[1995]6号,以下简称6号文),开展“统账结合”模式的改革试点,并提供了两种个人账户实施办法供各地选择。经过两年的试点,国务院于1997年发布《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,以下简称26号文),规定职工“按本人缴费工资11%的数额为职工建立基本养老保险个人账户,个人缴费全部记入个人账户,其余部分从企业缴费中划入”,也明确了个人账户作为强制储蓄的私权性,“个人账户储存额只用于职工养老,不得提前支取。职工或退休人员死亡,个人账户中的个人缴费部分可以继承”。2005年国务院针对实践中已出现的个人账户“空账”及低收益率问题,发布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38号),要求做实个人账户,制订个人账户基金管理和投资运营办法,凸显个人账户的财产性。2010年《社会保险法》颁布,基本养老保险“统账结合”模式在法律上最终确立。

(三)统账结合模式建构中的私有化因素

我国在上世纪九十年代对养老模式进行探索之时,恰逢世界范围内的社会养老保险私有化运动,世界银行是这一运动的重要推手。^[16]所谓社会养老保险私有化发端于1979年的英国撒切尔政府时期,政府通过社会养老保险“合同退出”的私有化条款(contracting-out private provision),鼓励被保险人转入企业年金或私人养老金。^[17]此后,世界银行在智利等多国推荐私有化方案,并在其著名的《防止老年危机》报告中提出,社会保险体系的私有化有助于国家经济的长期发展,也会使老人和年轻人受益。^[18]

我国以放弃国家养老保障制度为改革的起点,可选择的方案既有“现收现付制”的完全社会统筹模式,也有“基金积累制”的个人账户模式。基于上文的梳理,我国从1986年就已经开始探索,1991年的33号文仍是完全社会统筹的思路,但在“效率优先、兼顾公平”的影响下,该模式因缺乏对个人的激励而招致批评,反对者主张一定程度的社会养老保险私有化,也就是个人账户。据宋晓梧先生回忆,“体改委受世界银行的影响主张应该搞个人账户,劳动部则受国际劳工组织和国际社会保障协会影响,反对个人账户。双方僵持不下,最后中央决定在社会统筹的基础上引入个人账户”。^[19]

对于如何协调社会统筹与个人账户的比例,1995年的6号文罕见地同时推出两个实施办法,“办法一由体改委提出,主旨是大个人账户、小社会统筹,办法二由劳动部提出,主旨是小个

[16] 参见郭明政:《年金政策与法制》,台湾元照出版公司2009年版,第25页。

[17] See Daniel Edmiston, “Social Security Privatisation in the UK: A Means to Whose End?”, *People, Place and Policy*, Vol. 8, No. 2, 2014, p. 118.

[18] See World Bank, “Averting the Old Age Crisis”, <http://documents.shihang.org/curated/zh/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf>, last visited on 7 June 2021.

[19] 张霞、郭锐:“新一轮养老金改革改什么——个人账户存与废”,载南方周末, <http://www.infzm.com/contents/114970>,最后访问日期:2021年6月6日。

人账户、大社会统筹”。〔20〕试点的结果是“三分之二以上的省市地区选择了比例为10%及以上的大账户模式”，〔21〕由此形成了1997年的第26号文，全国统一施行“职工本人缴费工资11%”的大个人账户，个人缴费不足的部分由社会统筹划入。虽然个人实际缴费的比例在1997年仅为不低于工资的4%，但26号文的设想是自1998年开始实施起，每两年提高1个百分点至工资的8%，相应将社会统筹划入个人账户的部分降低至3%，这样仅需在短期内借助社会统筹资金充实个人账户，并可同步将个人账户的大量资金进行市场化投资运营，既支持经济建设，又提升养老金水平，还降低社会统筹比例，减少企业缴费，正是世界银行推荐社保私有化的两大理由：“有助于经济的长期发展、老人和年轻人受益”。

经过20余年的实施，作为社会养老保险部分私有化结果的“统账结合”模式显然未实现这一设想。李珍教授认为私有化思潮对公共年金制度和个人账户制度有曲解，既夸大了公共年金的劣势和个人账户的优势，又忽视了公共年金的优势和个人账户的劣势。〔22〕中国资本市场的状况亦难以支撑个人账户的基金化运营，导致个人账户的记账金额只能参考一年期存款利率计算利息。巴尔(Nicholas Barr)指出，中国在1998年引入强制储蓄型个人账户的条件并不成熟，超出了执行能力。〔23〕

三、养老保障三支柱框架下反思“统账结合”模式的公私划分

社会养老保险的私有化植根于世界银行“养老保障三支柱”理论，《防止老年危机》报告将“三支柱”阐释为：强制性的社会养老保险(公共养老金)作为“第一支柱”、强制性的私人养老金作为“第二支柱”、自愿性的个人或职业储蓄作为“第三支柱”。〔24〕其中，第一支柱具有“公”的属性，第二和第三支柱具有“私”的属性，分别由不同的法律规范予以调整，边界分明。在此三支柱框架内，私有化是针对第一支柱的，通过批评社会养老保险制度的财务困境，主张以私有化的方式强化第二支柱，将养老保障资金由公共部门向私人部门转移，进而将私人部门养老金与基金运营做市场化融合。三支柱理论勾画出现代国家养老保障的一般性体系，虽然在指导思想过于强调私有化和市场化，但明确而审慎地把握住了公私之间的边界，以此作为私有化的前提。

(一)域外典型私有化改革中的公私划分

世界范围内的社会养老保险改革因私有化程度的不同而形成三个典型：

第一，部分私有化的“英国模式”。基本措施是第一支柱社会养老保险的性质不变，

〔20〕 彭森、陈立等：《中国经济体制改革重大事件(下)》，中国人民大学出版社2008年版，第522页。

〔21〕 参见李珍等，见前注〔6〕，第50页。

〔22〕 参见李珍：“关于社会养老保险私有化的反思”，《中国人民大学学报》2010年第2期，第89—91页。

〔23〕 See Nicholas Barr and Peter Diamond, “Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions”, *International Social Security Review*, Vol. 62, No. 2, 2009, p. 21.

〔24〕 See World Bank, *supra* note 18.

只是减少覆盖人数,同时强化第二支柱私人养老金,提供政府运营的附加养老保险制度以及法定企业年金,使第二支柱成为养老保障体系的主干。与之类似的国家还包括法国、荷兰和瑞士。^[25]

第二,完全私有化的“智利模式”。基本措施是放弃第一支柱,养老保障完全以“个人账户”为基础,1981年以后就业的职工一律参加个人退休账户,职工必须按其工资收入的10%按月缴纳保险费并存入个人退休账户中,企业不缴费。个人除强制缴费外,还可自愿在其工资10%的范围内多缴存资金,享受免税待遇;参保职工自由选择养老基金管理公司(AFPs)进行投资管理;养老金水平取决于个人账户的缴费积累及其投资收益。^[26]

第三,“名义账户制”的“瑞典模式”。瑞典改革后的养老保障体系包括三个层次:第一层次是零支柱“保障养老金”(guaranteed pension),不需缴费,由政府税收支持;第二层次是名义账户养老金,又称“收入养老金”(income pension),雇员和雇主合计缴费为工资的18.5%,其中16%记入个人名义账户,该账户是记账方式,不需要实际存入资金;第三层次是实账积累制养老金,又称“费用养老金”(premium pension),一般由工会与企业主商定建立,由私营基金公司运营。^[27]在该制度下,养老保障体系的主干是名义账户养老金,个人账户仅在名义上存在,记入个人账户的16%缴费按照“现收现付制”支付退休人员的当期养老金,其余2.5%作为支出准备金。可见,瑞典模式下的个人名义账户在运行中是社会养老保险,只是以个人账户的形式记载,其私有化的设计体现在养老金给付上,政府对个人账户的名义积累额规定一个缴费收益率,“以较低的记账利率而非较高的实际投资收益率记录个人权益,能够减少养老金支付,并增加基金结余”,^[28]亦即社会养老保险只是名义私有化,籍以实现调整养老待遇之目的。

(二)我国“统账结合”模式下的“公私混淆”

世界银行三支柱框架中的“公”与“私”在前述三种典型改革中均未混淆:英国是限缩“公”的第一支柱,扩大“私”的第二支柱;智利是取消“公”的第一支柱,替换为“私”的第二支柱;瑞典是给“公”的第一支柱披上“私”的外衣,其“公”的本质并未改变。只有我国的“统账结合”模式混淆了“公”的第一支柱与“私”的第二支柱,在第一支柱的基本养老保险下引入实账累积的个人账户,另外还构建了第二支柱的企业年金制度,使得职工可在第一支柱和第二支柱下建立两个相互独立的实账积累个人账户。

制度层面的“公私混淆”在实践中演变为另一种“公私混淆”。先是1997年26号文规定使用“公”的社会统筹向“私”的个人账户注资,后是“公”的社会统筹因财务缺口而挪用“私”的个

[25] Vgl. Hans-Joachim Reinhard, Vergleich der Strategien und Lösungsansätze, in *Hans-Joachim Reinhard* (Hrsg.), *Demographischer Wandel und Altersversicherung*, 2001, S. 318.

[26] 参见彭雪梅:“基金积累制社会养老保险缴费意愿研究——基于智利1981年养老保险的改革效应”,《社会保障评论》2017年第4期,第136页。

[27] 参见董克用、孙博、张栋:“‘名义账户制’是我国养老金改革的方向吗?——瑞典‘名义账户制’改革评估与借鉴”,《社会保障研究》2016年第4期,第4—5页。

[28] 同上注,第4页。

个人账户资金,形成巨额“空账”后,又依靠“公”的财政补贴和企业缴费“做实”,恶化了“公私混淆”。当前提出的多种改革方案,核心均是拆解“统账结合”模式下的“公私混淆”问题,要么是将个人账户“记账化”或“名义化”以回归“公”的属性,要么是通过“统账分离”剥离个人账户,将其归入“私”的第二支柱或第三支柱。“公私混淆”不仅体现在三支柱框架这一较为宏观层面上,也造成微观层面的被保险人权利结构混乱,导致个人账户的私权悖论。

四、“统账结合”中的个人账户私权悖论

(一)养老给付权利属性的认识误区

我国独特的“统账结合”模式不仅在制度层面存在公私混淆,在养老之金钱来源及其权利属性的研究上也未能明确区分,主要表现在两个方面:

1. 概念使用

在法学话语中,对于职工养老待遇的表述同时存在两个概念,即“养老金”和“退休金”,二者作为同义词混用,既包括在社会保险制度建立前企业向退休职工给付的养老待遇,也包括养老保险制度建立后社保经办机构向退休职工给付的养老待遇。^[29]

2. 比较法上的参照对象

现行制度对个人账户私权性定位的偏差误导了研究中比较对象的选取,除与智利、瑞典等国个人账户的直接比较外,^[30]还存在以美国401k计划(节约储蓄计划)等为参照来反思我国个人账户的情况。^[31]

从世界银行三支柱的公私划分来看,首先,第一支柱的社会养老保险与第二支柱的强制性私人养老金没有可比性,二者属于不同的法律构造。应明确的是参照对象是否属于“公”的第一支柱,不能拿我国“统账结合”模式下的个人账户直接对比其他国家的个人账户。在美国养老保障体系下,401k计划属于典型的私人养老金制度(Private Pension System),具有非强制性,雇员自主决定是否参与,参与的雇员对其个人账户享有所有权。^[32]若要与美国进行比较,参照对象应当是美国的社会保障制度(Social Security System),^[33]该制度是1935年《社会保障法》(Social Security Act)所确立,是美国第一支柱的社会养老保险。

其次,“养老金”与“退休金”分属“公”的社会养老保险给付与“私”的强制性私人养老储蓄,

[29] 参见郑尚元,见前注[15],第34页。

[30] 参见李珍,见前注[22],第88页。

[31] 参见郑晓珊:“基本养老保险个人账户‘实账’省思”,《法学》2012年第4期,第44页。

[32] 401k计划由美国《国内税收法》(IRC)第401条第(K)项所规定,受《雇员退休收入保障法案》(ERISA)监管。See Edward A. Zelinsky, “The Defined Contribution Paradigm”, *Yale Law Journal*, Vol. 114, No. 451, 2004, pp. 482—485.

[33] 美国语境下的 social security 主要指“以公的年金为中心之所得保障”,而对广义上的社会保障则使用 social welfare。参见(日)堀勝洋:《社会保障法総論》,东京大学出版会2004年版,第11页。

具有不同的内涵和权利属性。我国各时期文件对于养老待遇的表述不同,在1951年是“退休养老补助费”,自1978年起使用“退休费”,即俗称的“退休金”,直到1991年才开始使用“养老金”,虽然用语改变,但未明示二者之差异。可资镜鉴的是我国台湾地区的概念表述,“年金”对应大陆地区的社会保险给付,其中的“老年年金”与养老金同义,依据是“劳工保险条例”,属于我国台湾地区第一支柱的社会保险制度。职工是劳工保险的强制纳保对象,与雇主共同缴费,^[34]采取完全社会统筹模式,无个人账户,职工退休后按月领取老年年金。退休金不属于社会保险范畴,在法律依据上有“劳退旧制”与“劳退新制”之区分,前者是指“劳动基准法”第五十五条规定的,雇主对符合法定条件的退休职工一次性给付一定金额,是典型的“雇主责任”。^[35]但此项规定条件过于严苛,20余年的实施效果不佳,^[36]促使我国台湾地区制定“劳工退休金条例”,即“劳退新制”,设置个人账户,雇主每月将职工工资的6%提缴至职工个人账户,该个人账户由“劳保局”统一管理,“与劳工是否投保劳工保险或以何种身份投保无涉”。^[37]我国台湾地区学界在“劳退旧制”下对退休金的法律性质曾有争论,^[38]但“劳退新制”实施后已有定论,即“后付工资”：“劳退新制中退休金具有后付工资之法性质存在,故事实上将劳工专属账户之退休金,视为劳工工作之对价”。^[39]因此,“劳退新制”下的职工个人账户就是强制储蓄,属于强制性的私人养老金范畴,故称之为“退休金专户”。综上,养老金与退休金的来源分别是第一支柱的社会养老保险与第二支柱的强制性私人养老金,“公”与“私”的法律性质截然不同,正如黄程贯教授所言,“劳工保险条例老年给付以及劳动基准法退休给与,前者性质为社会保险,后者为企业社会给付”。^[40]

可见,现有法学研究对个人账户私权性认识不足的根源在于未能建立“公私分离”的理论框架,习惯性地将国家强制性作为公私划分的标准,殊不知三支柱框架下养老保障“公”与“私”的划分不以国家强制性为单一标准。第一支柱和第二支柱皆受到国家强制,而国家强制的方式、程度和重点是不同的,亦即法律构造不同。决定“公私划分”的根本在于分散老年风险的人

[34] 依据我国台湾地区“劳工保险条例”第十三条、十五条,我国台湾地区的普通事故(生育、伤病、失能、老年及死亡)保险费率是被保险人当月投保薪资的7.5%—13%,由此计算得出的保险费由被保险人负担20%,投保单位负担70%,“政府”负担其余的10%。

[35] 我国台湾地区“大法官释法”将“劳退旧制”下雇主给付退休金的义务认定为“雇主对劳工之照顾义务”,参见我国台湾地区“司法院”释字第578号。

[36] 我国台湾地区“劳退旧制”之检讨请参见黄越钦:《劳动法新论》,中国政法大学出版社2003年版,第150—151页。

[37] 参见我国台湾地区“劳委”劳动(4)0940020373号函释。

[38] 我国台湾地区学界在“劳退旧制”下对退休金的性质存有争议,主要学说有“雇主恩给说”“生活保障说”“人力折旧说”“后付工资说”。参见刘志鹏:《劳动理论与判决研究》,台湾元照出版公司2002年版,第305—349页;郝凤鸣:“劳工退休金条例规范基础分析”,《月旦法学杂志》2004年第112期,第170—172页。

[39] 参见邱俊彦:“劳工退休金条例释义——以个人账户为中心”,载台湾劳动法学会主编:《劳工退休金条例之研究》,台湾劳动法学会2006年版,第171页。

[40] 黄程贯、张义德主编:《劳动法》,台湾新学林出版股份有限公司2019年版,第A605页。

群范围及其机制:在全社会范围内分散老年风险的机制是社会养老保险,当然具有“公”的属性,对应的概念是养老金;而在个人生命过程中分散风险的机制是强制储蓄,作用在于“平滑个人和家庭的消费”,当然具有“私”的属性,对应的概念是退休金。

(二)个人账户的私权性在公法关系上不能成立

如果我们对比大陆地区“统账结合”模式下的个人账户与我国台湾地区“劳退新制”下的个人账户,就会发现二者的操作方式甚为相似。大陆地区个人账户的操作方式是用人单位代扣代缴职工本人工资基数的8%,^[41]实账存入个人账户,由社保经办机构统一管理,个人账户储存额按政府规定记账利率计算利息;我国台湾地区个人账户的操作方式是雇主按职工月工资的6%提缴资金,实账存入个人账户,由“劳保局”统一管理,“政府”财政对利率予以保底。我国台湾地区“劳退新制”下的“个人账户”是“劳工所获得者乃雇主所提缴者加上累积收益,虽然‘国家’负有担保累积收益之年固定利息之义务,然却无所得替代之性质,应为一种‘储蓄’。将雇主给予劳工之‘工资’预先储存……劳工亦取得该退休金之所有权,但其使用权受到限制,同时受到保护,不得让与、扣押、抵销或提供担保”。^[42]据此,我国台湾地区的个人账户作为强制性储蓄,职工对该账户享有的权利为所有权,虽然受到法定限制,但无疑具有私权性。而大陆地区的操作方式更为直接,个人账户作为职工每月工资8%的累积,性质比“后付工资”更清晰,就是“当期工资”的强制储蓄,职工对其当然享有所有权,虽然亦受法定限制,但其本身的私权性没有疑问。

应当注意的是,我国台湾地区“劳退新制”属于第二支柱,职工退休时有权在按月领取退休金与一次性支取个人账户储存额之间进行选择;而大陆地区的个人账户隶属于“统账结合”的基本养老保险制度,是第一支柱的组成部分,这就使得个人账户与社会统筹因“结合”而难以独立。虽然在逻辑上,职工因“统账结合”而享有两种权利,一个是对社会统筹部分的给付请求权,标的性质为养老金;另一个是个人账户部分的所有权,标的性质为退休金。但在制度运作上,并不存在职工向社保经办机构提出两个权利主张,符合社保请领条件的退休职工亦无权主张一次性支取个人账户储存额,事实上仅发生一个请求权效果,即职工请求给付养老金。社保经办机构亦不会区分两种性质的养老给付,最终的养老待遇是“统账”合并计算的养老金。个人账户与社会统筹两个资金在“结合”的政策指导下不断混同,“注资”和“挪用”使得个人账户与社会统筹事实上合为一个资金池,个人账户实际上只发挥记账功能。

笔者认为,职工对于个人账户的所有权已在实践中被社会统筹的给付请求权所吸收,换言之,个人账户的私权性被社会统筹的共济性所吸收。基本养老保险作为“公”的第一支柱,是与

[41] 个人缴费的工资基数与职工本人实际工资差别很小。依据《职工基本养老保险个人账户管理暂行办法》第七条规定,个人账户缴费的工资基数一般是职工本人上一年度月平均工资,有条件的地区是职工本人上月工资收入。

[42] 郭玲惠:“劳工退休金条例争议问题初探——以年金保险为核心”,载台湾劳动法学会主编:《劳工退休金条例之研究》,台湾劳动法学会2006年版,第63页。

社会统筹部分脉络一致的,即通过强制保险的方式在全社会范围内分散老年风险,由此形成的法律构造是职工作为被保险人与社保经办机构之间构成公法关系,^[43]职工向社保经办机构所提出的给付请求属于给付行政范畴,乃是“旨在维护生存利益之所得保障”。^[44]《社会保险法》第八十三条、《行政复议法》第六条、《行政诉讼法》第十二条均将“发放社会保险待遇”作为行政争议。如此来看,基本养老保险制度虽然名为“统账结合”,但在实践中是以社会统筹的方式运行,“统账”并非结合,而是“以统代账”。基本养老保险制度作为第一支柱,有完整的公法关系构造,即便在文本上存在个人账户的私权性,但该私权性附属于社会保险法律构造,几乎没有私权性规则的支撑,不存在职工行使私权的方式和渠道,结果必然是个人账户的私权性在基本养老保险这一公法关系上不能成立。

五、“统账结合”模式下的个人账户共济性及其法律构造

(一)现行个人账户应是基本养老保险中的个人保费

1. 基本养老保险之内在法理

保险原理是制度运行的基础。老年风险是工业化的副产品,在雇佣劳动成为社会主要谋生方式后,因年老及劳动能力下降产生了“退休”现象,大多数人在停止消费前停止了生产,退休收入就是为了填补雇佣劳动终止后的收入中断。^[45]正如郭明政教授所言,“‘老年’遂随着工业化而变成了一种新兴的社会风险,这正是西方工业国家所以采用年金保险等现代老年安全制度之缘由”。^[46]工业社会在历史演进中先后将老年风险视为“个人性的”“团体性的”和“社会性的”,分别通过个人财产、团体互助、社会保险三种方式来进行风险管理。^[47]实践证明,基于保险的大数法则,只有在全社会范围内分散老年风险,才能实现风险和损失的有效分摊。应注意的是社会保险因“社会性”而区别于商业保险,体现在“整体保费收入与保险支付之间要求‘收支均衡’,但是并不讲求个案中保费与给付间的保险精算相对性”。^[48]

职工个人缴费构成保险给付之对价。基于保险原理,职工在缴费过程中“形式上为投保

[43] 社会保险经办机构作为法定保险人,其与被保险人之法律关系依据公法上的强制性规定,社保经办机构对于被保险人之义务及其履行方式亦为公法所规定,因此二者之法律关系为公法关系,德国社会法学理称之为“社会保险法律关系”(versicherungrechtsverhältnis),属于“公法上的债之关系”(öffentlich-rechtliches Schuldverhältnis), Vgl. Bley/ Kreikebohm/Marschner, Sozialrecht, 9. Aufl., 2007, Rn. 57.

[44] Vgl. Eberhard Schmidt-Assmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee; Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Aufl., 2004, S. 130.

[45] See John H. Langbein, David A. Pratt, Susan J. Stable, *Pension and Employment Benefit Law*, Minnesota: Foundation Press, 2010, p. 3.

[46] 郭明政:《社会安全制度与社会法》,台湾翰芦图书出版有限公司1997年版,第198页。

[47] 参见钟秉正:《社会法与基本权保障》,台湾元照出版公司2010年版,第72页。

[48] 钟秉正:《社会保险法论》,台湾三民书局股份有限公司2017年版,第141页。

人,实质是为被保险人”,^[49]德国学理称之为“保费义务人”,即非自主劳工(abhängig Beschäftigte)因“无法以其他方式满足预护需求”而作为社会保险义务人,负有缴纳保费义务,德国《社会法典》第4编第22至26条规定,“保费义务人与社会给付保险人之间依法形成保费债权债务关系”。^[50]在这一社会保险法律关系中,被保险人所缴纳之保费与保险人所为之养老给付构成“对价”,“社会法律关系系得课予给付权利人对社会给付主体缴纳保费之义务,赋予社会给付主体履行给付请求权之义务”。^[51]

制度运行以强制性规定为保障。国家在全社会范围内以保险的方式分散老年风险不可能通过合意,只能经由法定强制。在这个意义上,德国学理对社会保险的经典界定是“国家按照‘自治行政原则’(Grundsätze der Selbstverwaltung),以强制力为基础建立的公法性保险制度”。^[52]社会保险之保险性、对价性皆因强制性而区别于其他保险类型,亦即基本养老保险法律关系之建立、履行和终止皆以法律规定为依据,未留存意思自治空间。我国台湾地区学界通说认为此强制性是“法定之债”,“保险人与被保险人毫无议定保险内容的空间”,否则“将破坏社会保险的强制社会连带机制”。^[53]我国台湾地区通过“大法官释法”的方式确认基本养老保险为“法定之债”,社会保险法律关系中保险人与被保险人依据法律或法律授权之命令确定双方权利义务,不存在双方进行缔约或协议的制度空间。^[54]

综上,基本养老保险法律关系可抽象为“法定之债”,且为“双务之债”,被保险人的法定义务是缴纳保费,以此为对价取得保险给付请求权,保险人负有给付养老待遇的法定义务。被保险人之缴费标准、时限及保险人给付之待遇标准、程序等皆由法定,即债之履行遵循法律及相关规范性文件,双方当事人无权合意缔结或变革保险内容。

2. 个人账户与个人保费之辨析

在“统账结合”模式下,职工参加基本养老保险并无保险意义上的个人缴费。《社会保险法》第十条规定用人单位和职工共同缴纳社会保险费的义务,第十二条规定用人单位缴费记入基本养老保险统筹基金,职工缴费记入个人账户。如前文所分析的,现行制度下的个人账户在逻辑上是职工“当期工资”积累形成的,与社保统筹基金分别记账,并且可在职工缴费不足或死亡时转化为现金,以退还或继承的方式流转。

如果是保险缴费的话,职工缴纳的社会保险费所有权应当归属社保经办机构,即被保险人

[49] 参见郑尚元、扈春海:《社会保险法总论》,清华大学出版社2018年版,第88页。

[50] (德)艾伯哈特·艾亨霍夫:《德国社会法》,李玉君等译,台湾新学林出版股份有限公司2019年版,第195—202页。

[51] 同上注,第127—129页。

[52] Gitter/Schmitt, Sozialrecht, 5. Aufl., 2001, S. 33.

[53] 参见郭明政:“社会保险法律关系争议问题之探讨”,载葛克昌、林明锵主编:《行政法实务与理论(一)》,台湾元照出版公司2003年版,第478页;蔡维音:《社会国之法理基础》,台湾正典出版文化有限公司2001年版,第146—147页。

[54] 参见我国台湾地区“司法院”释字第524、568、609号。

缴费的法律效果是将该保费的所有权转让给保险人,保险人取得保费的所有权并形成缴费记录,保费金额存入社保统筹基金。被保险人履行缴费义务后获得保险给付请求权,其请求权所指向的标的亦是社保统筹基金。在这一“法定之债”的关系中,只存在因“债之履行”发生的保费所有权转移,不可能存在被保险人缴费的所有权保留,亦即不可能以个人账户的形式累积个人缴费,更无个人账户储存额能退还与继承一说。

可见,现行制度所规定的职工社保缴费与个人账户在逻辑上是相悖的,问题的根源在于“统账结合”模式违背了基本养老保险的内在法理,职工与社保经办机构之间并未建立起“法定之债”的关系,职工缴费不是保险原理上的社会保险费。在“统账结合”模式下,职工与社保经办机构在逻辑上有两个法律关系,一是个人账户的管理关系,社保经办机构是职工“当期工资”强制储蓄的法定管理人,除退还和继承情形外,还应按 1997 年第 26 号文的规定将个人账户储存额除以 120 按月发放给退休职工,作为个人养老金;二是社会统筹的给付关系,社保统筹基金由企业缴费形成,社保经办机构从中支付退休职工的基础养老金。由于职工个人不向社保统筹基金缴费,那么在社会统筹层面,职工与社保经办机构之间并不存在一个“双务之债”,仅有社保经办机构的养老金给付义务。可见,职工与社保经办机构之间不存在保险性质的对价,制度强制性所指向的也不是“法定之债”,而是被“统账”切割为无对应关系的职工缴费义务与社保给付义务。基本养老保险在“统账结合”模式下的法律关系结构与应然法律关系结构之区别如图所示:

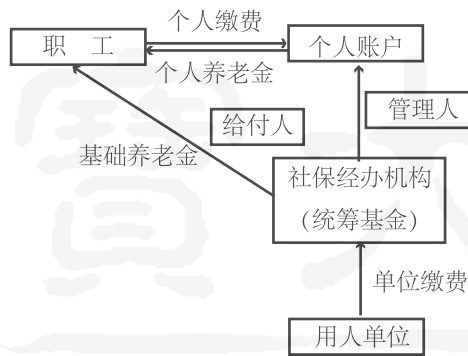


图1 基本养老保险在统账结合模式下的法律关系结构

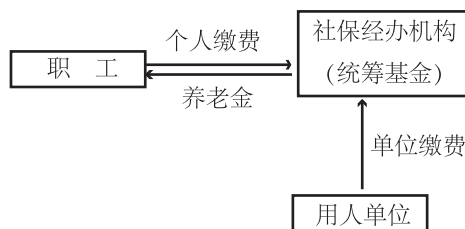


图2 基本养老保险应然的法律关系结构

(二)基本养老保险的个人保费具有共济性

1. 代际契约下基本养老保险的共济性

基本养老保险着力分散之老年风险是存在于“代际关系”中的。所谓老年风险并非“人到老年”这一必然性,而是人到老年因收入降低或中断而陷入贫困的可能性,养老保险之作用在于提供职工退出工作岗位后的“收入替代”,即“保险的标的并不在‘老年’,而是被保险人老年退休之后经济上的不安全性”。^[55] 从社会代际关系观察,尚在工作的年轻一代面对的是潜在老年风险,而退出工作的老年一代面对的是现实老年风险。人类之繁衍使得任何一个社会均是涵盖年轻人与老年人的共同体,也是风险共同体。基本养老保险制度之建立是为了实现代际之间的再分配,将老年一代曾对年轻一代的养育抽象为“初始给付”,继而将年轻一代对老年一代的供养抽象为“对待给付”,二者构成贯穿自然人生命过程的“代际契约”或称“世代合同”(Generationenvertrag)。^[56]

代际契约使得年轻一代与老年一代之间的连带关系得以具象化,构建起两代人在社会保险下共担风险(Risikoausgleich)与互助(Solidarität)的基础。^[57] 藉由社会共同体,个人与社会之间的连带关系也更为明确,由此形成代际契约下的社会连带原则,意指人之群居性使得个人依附于社会共同体而生存和发展,个人之间以及个人与社会之间必须通过相互服务才能满足自身需求,亦可期望获得更多交换。^[58] 基于社会连带原则,国家构建基本养老保险制度,使个人能够通过保险机制在共同体中分散老年风险,“让个人可以尽到社会共同体成员的责任,本身也可从而取得来自社会整体的保护”。^[59] 因此,基本养老保险是在代际契约下实现社会成员的共济互助,以保障整体性的老年经济安全。

2. 个人保费是基本养老保险总对价的组成部分

基本养老保险之共济性在代际契约中的体现是“总体对价性”(Globaläquivalenz),德国《社会法典》第4编第21条就此规定为“社会保险之整体支出必须经由收益维持,保险人之给付基本上不得藉由贷款收入来维持财务”。^[60] 也就是说,保险人以保险费作为主要财务来源,用于给付当期养老金,不以税收为财务支撑,仅在行政费用及法定补助上获得公共财政支持,此为社会保险之“财务自给自足原则”。^[61] 基本养老保险“总对价”表明国家是社会保险制度的开办者和制度运行的担保者,但不应以公共财政的方式直接参与,否则易演变为社会福

[55] 钟秉正,见前注[48],第123页。

[56] 如同社会契约一样,代际契约并非现实之合意,而是一种理论模型。有学者指出,“在德国,借助‘世代合同’这一想象去理解年金保险理念与制度,系学术界的共同认知……严格意义上讲,世代合同并不是法律概念,而是社会政策对于一种公众地在人与人之间进行义务再分配时的模式想象”。参见王艺非:“年金保险法”,载郑尚元主编:《社会保障法》,高等教育出版社2019年版,第125—126页。

[57] Vgl. Gitter/ Schmitt (Fn. 52), Rn. 92.

[58] 参见谢荣堂:《社会法治国基础问题与权利救济》,台湾元照出版公司2008年版,第54页。

[59] 参见台湾社会法与社会政策学会主编:《社会法》,台湾元照出版公司2016年版,第114页。

[60] 艾亨霍夫,见前注[50],第202页。

[61] 参见钟秉正,见前注[48],第144页。

利。这一保险制度因代际契约而以年轻及老年两代人为当事人,年轻一代缴费的总和是该代际契约的总对价。

该总对价落实到参加基本养老保险的年轻个体身上就是个人保费,因而个人保费作为社保统筹基金的组成部分,具有共济性。作为共济性的体现,个人保费的额度不以危险程度来决定费率之高低,而是以被保险人收入之高低为标准。^[62]因而,个人缴费在社会保险上被视为个人对共同体所作之“贡献”,英文之个人保费亦用 contribution 来表述,例如以收定支的“确定缴费制”就是 defined contribution,个人收入越高对共同体所作贡献越大,显示出社会保险的共济本质。

相对于个人保费之共济性,“统账结合”模式下的个人账户在制度上是个体性,不参与社会成员之互助,却在实践中充当了个人保费,发挥了共济功能。随之而来的问题是个人账户在制度上如何完善,以便契合基本养老保险的内在法理,将制度与实践相统一。

六、完善“统账结合”模式的个人账户薪点制方案

“薪点”是个人缴费记录的抽象记载形式,与直接记录个人缴费金额不同,“薪点制”将个人缴费的工资额换算为“薪点”,又称“所得基数”(Entgeltpunkte),德国算法是用被保险人的个人缴费工资基数除以全体被保险人年度平均工资,“被保险人所得相当于全体被保险人之平均所得,则该年获得 1 薪点”。^[63]各年度薪点加总作为计算养老金的依据,使养老金待遇水平与个人保费、工资收入相匹配。美国社保制度的“薪点”又称“工资指数”(index)是将个人年度工资除以当年全国平均工资,据此计算“指数化月平均工资”(AIME)以确定养老金给付金额。^[64]可见,薪点制将个人保费转变为个人对社会共同体所做的贡献,并以数字形式表现出来。那么,与其他改革方案相比,薪点制之优势为何,又如何对个人账户进行改革?这需要将法理具体化为制度。

(一)个人账户薪点制相对于其他方案之优势

现有各项方案总体上可分为坚持“统账结合”与主张“统账分离”。可比较之要点有二:一是改革方向是“公”还是“私”;二是“公”的改革方向下哪种方案更有优势。

1. 应否定“统账分离”的私有化改革方向

如果将个人账户分离出来,无论是将其归入第二支柱的强制性私人养老金,还是转为第三支柱的自愿性个人储蓄,实质都是个人账户私有化,使其在“统账结合”模式下无法实现的私权性获得制度空间。结果是基本养老保险被削弱,社会统筹仅有用人单位缴费,职

[62] Vgl. Gitter/Schmitt (Fn. 52), Rn. 92.

[63] 艾亨霍夫,见前注[50],第 236 页。

[64] SSA, “Social Security Credits”, <https://www.ssa.gov/OACT/COLA/awifactors.html>, last visited on 7 June 2021.

工个人不缴费而能够领取养老金,这已不是社会保险制度,用人单位的缴费类似于“税收”,养老金则更接近社会福利。“统账分离”将个人账户独立出来也就意味着个人养老责任独立,代际契约不复存在,老年风险由社会共济转为“社会福利+个人责任”,其结果是社保统筹基金财源减少,给付的福利性养老金水平必然很低,社会总体安全性随之下降。但是,中高收入者可以在个人账户中累积更高的金额,亦有机会获得更高的投资回报,保障水平提高;低收入者因低积累、低回报而必然导致保障水平降低,收入最低的一部分人将主要依靠福利性养老金,老年贫困的人口比例必然上升,社会连带与强弱共济的安全网被打破,社会整体性的老年经济安全不可能实现,国家责任必然需要重新界定。^{〔65〕}应再次强调的是,个人账户作为基本养老保险的组成部分,是“法定之债”下被保险人承担的“对价”,也是保险机制运行的基础。“统账结合”模式因部分积累的制度设计已经损害了基本养老保险的共济性,不能再以任何形式继续私有化。在三支柱的公私划分下,有必要加强“私”的第二支柱和第三支柱,但不能以损害“公”的第一支柱为代价。

2. “统账结合”模式下的改革分歧及“薪点制”的优势

前文述及的三种方案包括:将个人账户作为参保记录的“记账化”方案、扩大个人账户比例并名义化记账的“大账户”方案、全部社保缴费计入个人账户并名义化记账的“全账户”方案。第一个方案是要消除个人账户,第二个方案是要调整统账比例,第三个方案是要消除社会统筹。三个方案的共同点有两点:一是均坚持“公”的改革方向,无论是消除个人账户还是将其名义化,实质都是否定个人账户的私权性,制度内核均是现收现付制;二是个人账户都以缴费金额记账。三个方案的不同点在于是否保留现行“统账结合”的结构,其中方案一和三持否定意见,方案二肯定现行结构,主张在该结构下调整比例。

“薪点制”的优势主要有两个方面:

一是沿用“统账结合”的制度结构,但将个人账户明确界定为个人保费,否定其私权性,个人缴费金额进入社保统筹基金,在制度上回归现收现付制,体现基本养老保险的共济性。个人保费与社会统筹并不冲突,二者均为基本养老保险之财务来源,本质上都是“代际契约”下年轻一代缴纳的总对价,但个人保费在计算个体贡献率以及相应养老金上有独立的法律意义,与社会统筹不同,故应维持现有结构。

二是个人账户不以金额形式记载个人保费,而是记载“薪点”。前述三种方案都以个人缴费金额记账,即便是名义账户制也须对账面资金确定一个记账利率,那么在现收现付制的内核之外就增加了利息给付义务,该义务并非社会保险“法定之债”下的义务类型,只能归属到国家的制度担保义务,变相增加了保险收支平衡外的远期财务风险。

并且,金额式记账以当地职工平均工资为基准,在各地工资水平相差较大的背景下,个人

〔65〕 娄宇指出,社会保险如果不是参保人群体之间的互助共济或者政府无限度的福利支出之后,需要按照新的标准来界定国家的责任。参见娄宇:“论作为社会保险法基本原则的‘精算平衡’和‘预算平衡’”,《华东政法大学学报》2018年第5期,第180页。

账户所记载的金额差距也较大,以致于养老保险统筹到省一级后就停滞不前,省际缴费和待遇落差是难以弥合的。可以说,金额式记账是基本养老保险无法实现全国统筹的死结,以致现有社会统筹实际上是各省人口作为一个共同体分担老年风险。年轻一代大量外流的东北省份需要中央转移支付,^[66]当地社保机制事实上已破产,而年轻一代大量流入的广东、北京等省市则形成高额基金结余。^[67]如果延续金额式记账,这种情况不会改观,并且个人账户比例越大,个人积累的属地性就越强,省级统筹的利益格局也就越固定。

为了打破这一僵局,“薪点制”旨在改变个人缴费的记载形式和法律内涵,将缴费金额换算为“薪点”,以此表征个人对社会共同体所做的“贡献”。在全国统筹的设想下,薪点是职工个人缴费工资除以全国当年职工平均工资,个人账户记载的是各年度累加的薪点总数。个人保费金额是职工缴费工资乘以统一费率,进入社保统筹基金,由中央统一核算与管理,从而免除老龄化严重省份的本地负担,亦能够全国调剂使用基金结余,消除社保基金利益或风险在属地沉淀的问题,打破各省条块分割的藩篱,而如“企业职工基本养老保险基金中央调剂”(国发[018]18号)这种“打补丁”的制度可随之取消。并且,“薪点制”同样具有“多缴多得”的激励功能,不会损害高收入职工的利益,越高的工资除以职工平均工资所得的薪点越高,相应的养老金就越高。此外,“薪点制”也能解决社保利益便携性的问题,不存在金额划转,也不会发生个人账户与社会统筹因人员流动而脱钩的情形,个人薪点随职工工资换算累加即可,方便职工在不同省份的流动。

综上,“薪点制”改革的基本逻辑是:首先,个人账户是个人保费的记载,个人保费金额进入社保统筹基金;其次,个人账户对个人保费的记载形式不是缴费金额,既不“记账化”,也不“名义化”,而是将个人历年缴费记录换算成“薪点”,作为个人对社会共同体的贡献值;最后,个人账户是薪点的“账户”,历年薪点相加得出的个人账户数值是计算养老金的基本指标之一。

(二)薪点制下的养老金计算模式

1.我国现行养老金计算模式之缺陷

《社会保险法》第十五条规定,基本养老金根据个人累计缴费年限、缴费工资、当地职工平均工资、个人账户金额、城镇人口平均预期寿命等因素确定,计算方法依据2005年的《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,有学者据此将我国养老金的计算公式归纳为:统筹养老金=(参保人员退休时当地上年度在岗职工月平均工资+本人指数化月平均工资)÷

[66] 东北地区城镇职工基本养老保险基金存在较大规模的收支缺口,2016年黑龙江省是全国唯一一个养老保险基金累计结余规模为负的省份,辽宁省和吉林省养老金累计结余规模也已出现下降。目前地方财政事实上承担了城镇职工基本养老保险基金最终兜底责任,这超出了地方财政能力。参见金刚、刘钰彤、李永涛:“东北地区城镇职工基本养老保险基金收支缺口与地方财政补助压力研究”,《财政科学》2019年第1期,第41页。

[67] 广东、北京、江苏等东部省份的累积基金结余规模越来越大,其中以广东和北京尤为突出,到2022年这两地的累计基金结余占全国总量的比例分别为36.9%和18.7%,二者合计超过了全国的一半。参见郑秉文,见前注[5],第31页。

2×1%，由于统筹区域主要为省级，那么“本人指数化月平均工资”=参保人员退休时上一年度全省职工月平均工资×本人平均缴费工资指数，本人平均缴费工资指数=本人当年缴费工资额与当年全省职工平均工资比值。此外，个人养老金=参保人员退休时个人账户累计储存额÷计发月数。^{〔68〕} 统筹养老金与个人养老金构成养老金总额。如果将上一年度全省职工平均工资表示为A，当年全省职工平均工资表示为B，职工当年缴费工资额表示为C，那么统筹养老金=(A+A×C÷B)÷2×1%，可见职工缴费工资在其中所占的比重很低，养老金的变动性主要取决于全省职工年平均工资的变化幅度。

2. 可供借鉴的薪点制计算模式

德国和美国均在第一支柱养老保险制度中采取“薪点制”，但计算模式有所不同。德国模式下的养老金计算公式是：每月年金(MA)=个人薪点(EP)×退休年龄系数×年金种类系数(RF)×年金现值(AR)，^{〔69〕}其中退休年龄系数是指领取养老金的起始时间，假设65岁是领取养老金的法定起始年龄，那么在此年龄之前申领就会减少养老金，反之会增加。年金种类系数是区分年金用于养老还是身心障碍或遗属，其中的身心障碍年金类似《社会保险法》第十七条所规定的“在未达到法定退休年龄时因病或者非因工致残完全丧失劳动能力的，可以领取病残津贴”。年金现值的界定是“以所有被保险人平均薪资所缴交之年度保费，支付前一年12月老年年金之数”。^{〔70〕}其本身有一套复杂的调整公式，使得年金现值能够反映全社会的生产力、人口结构等变化。^{〔71〕}

美国社会保险给付是大多数人美国人的基本老年收入。^{〔72〕}根据《社会保障法》，雇主和职工分别缴纳税率为7.65%的工资税(Payroll Tax)，职工缴纳部分的6.2%是社会保障税(Social Security Tax)，又称“老年、遗属及残障保险”(OASDI)，其中的5.015%归属养老金。在此基础上，养老金的计算分三个步骤：第一步是计算“指数化月平均工资”(AIME)，其中的“指数”就是“薪点”，是职工年度工资除以当年全国职工平均工资的数值，目的是“使职工未来保险收益能够反映其职业生涯中的生活水平提升”；^{〔73〕}第二步是将指数化月平均工资分段(bend points)，各段乘以不同比例得出“基本保险金额”(PIA)；第三步是职工在年满62岁以后自愿延迟申领养老金的，每延迟一年可按当年的生活成本调整系数(COLA)增加一定的金额。

二者相比，德国是单一公式的合并计算，美国是分段公式的加总计算，但计算要素没有实

〔68〕 参见王艺非，见前注〔56〕，第150页。

〔69〕 参见艾亨霍夫，见前注〔50〕，第236页。

〔70〕 同上注，第237页。

〔71〕 参见王艺非，见前注〔56〕，第149页。

〔72〕 See Social Security Administration, “Fact Sheet”, <https://www.ssa.gov/news/press/factsheets/basicfact-alt.pdf>, last visited on 7 June 2021.

〔73〕 See Social Security Administration, “Indexing Factors for Earnings”, <https://www.ssa.gov/OACT/COLA/awifactors.html>, last visited on 7 June 2021.

质差别,只是在养老金随经济、人口等因素波动的表现形式上,德国通过年金现值在单一公式中表现,美国则通过指数化月平均工资的分段额度来表现。

3. 个人账户薪点制的养老金计算模式

在“统账结合”模式下,个人账户记载薪点,不存在个人养老金,由社保统筹基金统一支付养老金。在计算模式上,笔者认为德国单一公式比美国分段公式更为清晰,只是德国年金在征收保费时不区分年金用途,因而须在公式中加入年金种类系数;美国是在征收保费时区分了年金用途,所以公式中没有该系数,这一点与我国相同。因此,我国可借鉴德国单一公式,去掉年金种类系数,并将概念表达本土化,可得出我国的养老金计算公式为:养老金=个人账户×养老金申领系数×社保基金现值。

其中,个人账户是历年薪点相加的总和,薪点是职工个人缴费工资除以当年全国职工平均工资。养老金申领系数等同于德国退休年龄系数和美国生活成本调整系数,在法定退休年龄后,每延迟申领一年即增加一定比例的金额,旨在鼓励人们推迟领取养老金。社保基金现值等同于德国年金现值,用以表征一个时期内工资水平、整体保费收入、整体养老金支出等相关因素。

在“统账结合”模式完成薪点制改革后,个人账户不存在退还或继承,对于不满足缴费年限的职工,应将其薪点换算后转入其居民养老保险账户;对于职工死亡的,将其薪点换算后转入其亲属的基本养老保险账户或居民养老保险账户。个人账户也不存在做实或名义化的问题,已有空账是社会共同体的债务,该转制成本应归为国家对社保制度的担保责任。

七、结 论

我国基本养老保险的“统账结合”模式是在特殊的历史条件下形成的,其特殊性集中体现在对“公”与“私”的理解上。养老保险制度所要替代的国家养老保障制度之“公”属性过强,这是国家经济体制改革所要变革的对象。在当时“效率优先、兼顾公平”的价值导向下,激励个人参与,发挥市场机制的“私”属性制度无疑具有很强的说服力。按照“私”的制度逻辑,强制性私人养老金既可以服务于劳动合同制改革,也能够形成资本积累,进行市场化运营以支持经济长期发展。这一设想最终形成了“大个人账户、小社会统筹”的制度设计,意图在二者结合之下既发挥社会统筹的保障功能,又发挥个人账户的激励功能,但事实证明任一功能都没有充分实现。

究其根源,“统账结合”模式错误地理解了“公”与“私”。个人账户作为强制性私人养老金,不应存在于“公”属性的基本养老保险中。从世界银行养老保障三支柱框架来看,第一支柱是“公”属性的社会养老保险,第二支柱是“私”属性的强制性私人养老金,二者虽然都有国家强制,但法律构造不同,不能混为一谈。相比之下,英国、瑞典、智利等国的养老保障改革均未出现“公私混淆”,唯独我国把“私”属性的个人账户嵌入进“公”属性的社会养老保险。由于制度设计的内在矛盾,个人账户的私权性无法落实,最终因空账无法做实而被社会统筹所吸收。

完善个人账户首先应正确理解基本养老保险“公”属性的含义。所谓“公”不能等同于社会统筹,应是代际契约下的“法定之债”,即基于国家担保的社会保险制度,全社会的老年风险在代际之间分散,个人的老年风险在社会共同体中分散。所以,“公”属性对应强制性社会保险,而现行“统账结合”模式虽然名为基本养老保险,但实质上并不是保险,职工与社保经办机构之间未建立起保险关系。如果按照基本养老保险的法理来解释,现行制度下的个人账户应是职工的个人保费,保费所有权应转让给社保统筹基金,职工因此取得保险给付请求权。

个人账户的改革应当坚持“公”的方向,贯彻基本养老保险的内在法理,按照保险机制理顺现有制度。但个人账户不应仅作为个人保费的记账凭证,而应体现“法定之债”下“公”的内涵,即个人对社会共同体所做之贡献,可以通过职工个人缴费的年度工资除以当年全国职工平均工资予以数字化,即薪点。个人账户就是历年薪点的总和,作为计算养老金的主要依据。薪点制改革方案能够打破省级统筹的藩篱,便利人员流动,并使养老金水平与经济发展和人口结构相关联,真正实现社会共同体的共济互助。

Abstract: China's basic pension insurance has adopted the combination mode with social pooling and individual accounts, aiming to give full play to the mutual aid function of social pooling and the incentive function of individual accounts, but the implementation of this mode has led to serious confusion between public and private funding sources in the past 20 years. At the institutional level, the individual account is the mandatory savings of current wages of employees, which has the nature of private right. But in practice, it has been mixed with the social insurance pooling fund to pay the pension of retired employees, which essentially shows that the private right of the individual account has been absorbed by the mutual aid function of social pooling. The origin of this problem is that the current model is contrary to the internal legal principle of basic pension insurance, and does not build the “statutory obligation” under the intergenerational agreement, also the relationship between employees and social security agencies does not conform to the insurance legal relationship. The reform of individual account should adhere to the direction of mutual aid, and follow the structure of combination mode, but separate the individual account and individual premium, thus deposit the individual premium into the social insurance pooling fund. The individual account serves as the abstract record of individual payment experience, which represents the contribution of individual to social community and appears in the form of salary point. Salary point is the annual salary of employees divided by the national average salary of the year. Individual account is the accumulation of salary points over the years, which is used as the main basis for calculating pension.

Key Words: Basic Pension Insurance; Combination Mode; Individual Accounts; Salary Point

(责任编辑: 阎天)