

财政补助社会保险的法学透析： 以二元分立为视角

熊 伟 张 荣 芳 *

内容提要：社会保险与政府财政是两套不同的体系。社会保险奉行精算平衡，其收入来自参保人的缴费，根据开支大小决定缴费水平，且支出标准受法律保障。除支持制度正常运行、防范系统性风险外，财政一般无须介入社会保险。然而，对本应由政府承担的制度转换成本，社会保险基金负担后，应有权要求政府补偿。社会保险基金应政府要求实施社会政策的成本，政府也有义务偿还。我国财政每年安排巨资补助社会保险，主要就是基于上述两类原因。社会保险法不问缘由，对社会保险基金支付不足的，一律要求政府补助，将政府的财政责任无限放大；预算法修改后，社会保险基金被纳入政府预算，社会保险与政府财政的界限进一步模糊。为推进社会保险的持续发展，厘清和规范政府的财政职能，有必要将社会保险基金从政府预算中剔除，同时明确界定政府补助社会保险的标准和程序，保持社会保险在主体资格、收支标准、财产管理、责任承担方面的独立性。

关键词：社会保险 财政预算 政府补助 制度担保人责任 精算平衡

社会保险与政府财政是两套不同的体系，有不同的收入支出规则，奉行不同的法律逻辑。但在现实生活中，财政补助社会保险的情况比比皆是。例如，2014年全国社会保险基金收入39186.46亿元，其中，财政补贴收入8446.35亿元，^{〔1〕}约占总收入的22%。如此巨额的资金，从政府财政进入社会保险基金，其法律依据何在？具体理由又是什么？社会保险法只是规定，“县级以上人民政府在社会保险基金出现支付不足时，给予补贴”，但自该法生效到目前为止，我国社会保险基金并未出现支付不足。既然如此，为什么政府要补助社会保险？如果社会保险能通过收费实现财务平衡，政府提供巨额财政补助的必要性何在？仅强调

* 熊伟、张荣芳，武汉大学法学院教授。

本文是作者主持的2015国家社科基金重点项目“分税制模式下地方财政自主权研究”（批准号：15AFX021）的阶段性成果。

〔1〕 参见财政部《关于2014年中央和地方预算执行情况与2015年中央和地方预算草案的报告》，http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201503/t20150317_1203481.html，2015年11月16日最后访问。

政府支持社会保险事业是远远不够的，必须正本清源，从法理和实践两个角度，厘清政府财政与社会保险的关系，找到财政补助的具体理由或依据，才不至于混淆二者的法律界限。

鉴于此，本文首先阐释政府财政与社会保险的关系，并基于各国理论和实践，结合我国社会保险改革的经验，强调社会保险在法律上独立于财政，并以此作为全文讨论的起点。在此基础上，文章渐次从补偿改革成本、实现特定政策目标和制度担保责任三个维度阐释财政补助社会保险的法律逻辑，落笔于财政补助社会保险的标准和程序，以期厘清政府财政与社会保险的关系，维持二者的相对独立性，使政府介入社会保险的每项措施，包括财政补助，都于法有据。

一、财政与社会保险的二元分立

社会保险作为国家的社会政策，旨在解决居民的养老、疾病、失业、生育等社会风险，不以营利为目的。在制度运作上，社会保险不像商业保险那样要求给付额度与保险费呈现“数学性的比例关系”，而是呈现一种“约略性”的比例，通常是在整体保费收入与保险支出之间要求“收支平衡”，并不要求个案中保费与给付之间的完全对应。^{〔2〕}但社会保险毕竟是以保险方式解决社会风险，在体现其社会属性的同时，必须维持其保险属性。^{〔3〕}保险的基本原理是，通过对风险的精算，由参保人缴纳一定费用，汇集成保险基金。当特定成员发生约定风险时，从保险基金支取相应的金额，作为抵制风险的物质保障。保险体系只针对参保人，没有参保的人不能享受保险待遇。参保人缴纳的保费是保险基金的来源，是全体参保人分摊风险的物质基础。保险由此表现为一种风险预防机制，^{〔4〕}其原理不仅适用于商业保险，同样适用于社会保险。不同的是，商业保险以营利为目的，而社会保险所履行的则是社会职能。

社会保险基金的管理，可以由参保人自己负责，可以交给市场主体管理，或者委托政府经办。参保人自己负责时，自治管理是必然的选择。在市场主体作为社会保险人的情形，参保人遵循市场规则选择和监督保险人。即便政府直接作为社会保险人的情形下，参保人将保险事务委托给政府经办，财政与社会保险的分立也很普遍。^{〔5〕}在德国，公法人团体主

〔2〕 参见钟秉正：《社会保险法论》，台湾三民书局2012年版，第141页。

〔3〕 德国社会法学家察赫指出，无论有多少社会政策上的叠加与连生，社会保险在这种意义上始终是“保险”，即通过面临共同风险威胁的人群的合理缴费，为将来可能发生并可估测的需要而提供的一种集体保障。参见〔德〕汉斯·察赫：《福利社会的欧洲设计：察赫社会法文集》，刘冬梅、杨一帆译，北京大学出版社2014年版，第259页。

〔4〕 社会保险在德国就被理解为“社会防护”，即社会风险的预先防护。察赫就曾经说过：“保险给付之提供是以过去的防护事实为前提：尤其是缴纳保费的防护事实。在防护的过往事实中，透过防护能力与所缴保费之对应关系，社会保险反映出个人对劳动以及经济生活之参与；透过过去的防护事实与保险给付之对应关系，社会保险亦将个人过去对劳动以及经济生活之参与反映在保险给付上。”参见郭明政主编：《社会保险之改革与展望》，台湾翰芦图书出版有限公司2006年版，第6页。

〔5〕 为防止逆向选择和道德风险，各国社会保险一般有三种模式：第一种是完全由政府垄断提供，但吸收一些市场激励机制；第二种是由市场主体提供社会保险，政府履行监管职责；第三种是公私合作，政府和市场主体在不同领域分担不同的职能。不同模式下，社会保险基金的管理主体自然不同。See Pierre Koning, *On Mixed Systems of Public and Private Administration of Social Insurance*, 8 (4) *European Journal of Social Security* 381 - 389 (2006).

办社会保险的现象十分普遍,〔6〕保险财源主要是被保险人及其雇主的缴费。社会保险财源运作本身具有高度独立性,所有社会保险支出、准备金以及行政支出均由保费加以支应,政府只负责行政费用和若干赤字补充,税收参与的比重较小。〔7〕美国虽然直接开征工资薪金税,由税务机关强制征收,用于社会保险的开支之需,但政府也是借助于信托,将工资薪金税直接归入社会保险基金,不与一般的财政资金混同。〔8〕而按照我国社会保险法的规定,无论是自愿缴纳还是经办机构强制征收,社会保险费都会自动进入社会保险基金,纳入财政专户管理。可见,无论是征税或收费,社会保险资金都具有不同于一般财政资金的特点。

商业保险独立于政府,这毋庸置疑。如社会保险的保险人不是政府,其独立于财政也显而易见。一旦政府出面主办社会保险,保险财务与政府财政就容易混淆。例如,有些国家通过课税募集社会保险费,〔9〕有些国家即便坚持参保人缴费,保险费也会借助国家权力征收,保险基金甚至被纳入政府预算。在这种观念指导下,政府可以全面介入社会保险,包括确定保险收费标准,提高或降低保险待遇,要求保险基金履行非保险职能,给社会保险提供财政补助,等等。政府借助公共权力,通过税费筹集社会保险基金,对区分财政与社会保险会产生何等影响;能够决定保险收费标准和保险待遇标准的,到底应该是政府还是法律;政府要求社会保险履行非保险职能,应该遵循什么程序;政府对社会保险的补助,是一种内部行政行为,还是凸显了二者的身份差异,只有先回答这些问题,我们才能最终回答,到底应该承认政府财政与社会保险的混同,还是基于特定理念坚持二者分立。

作为一种普遍现象,社会保险缴费的确会成为强制性义务,如果参保人不主动缴纳,政府将强制参保人缴纳。然而,一旦设立独立于财政的社会保险基金,资金的管理就应该遵循保险原理,独立于财政运作,而不是遵守政府预算程序。〔10〕即便是政府主办的社会保险,也应该设立独立于政府的管理机构。政府可派员参与决策和管理,但参保人的自治不可或缺。〔11〕从法律上看,社会保险基金可成为独立的事业法人,拥有独立的财产权和管理

〔6〕 在德国,医疗保险和护理保险分别由医疗保险公司和护理保险公司提供,工伤保险由专业合作社提供,养老保险由保险公司提供,失业保险由联邦劳动代办处提供。这些主体既不是商业公司,也不是政府机构,而是独立的公法人团体。参见〔德〕乌里奇·贝克尔:《德国社会保险的自治权——理念、组织安排和改革》,《社会保障研究》2005年第1期,第58页。

〔7〕 参见孙迺翔:《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》,台湾《政大法学评论》第101期,第76页。

〔8〕 参见李超民:《美国社会保障制度》,上海人民出版社2009年版,第54页。

〔9〕 美国社会保障法规定,老年退休金一半来源于退休人员缴纳的薪金税(payroll tax),另一半来源于雇主为其职工交纳的资金。参见上引李超民书,第6页。在日本的国民健康保险中,虽然保险费是其主要财源,但由于被保险人群分散、收入差距大,大多数市町村的保障费采取类似税收的方式征收,有些直接称为“国民健康保险税”,并根据地方税法进行征收。参见宋健敏:《日本社会保障制度》,上海人民出版社2012年版,第102页。

〔10〕 参见张荣芳、熊伟:《全口径预算管理之惑:论社会保险基金的异质性》,《法律科学》2015年第3期,第159页。

〔11〕 例如,我国《住房公积金管理条例》第8条规定,直辖市和省、自治区人民政府所在地的市以及其他设区的市(地、州、盟),应当设立住房公积金管理委员会,作为住房公积金管理的决策机构。住房公积金管理委员会的成员中,人民政府负责人和建设、财政、人民银行等有关部门负责人以及有关专家占1/3,工会代表和职工代表占1/3,单位代表占1/3。住房公积金管理委员会主任应当由具有社会公信力的人士担任。这种公众参与的自治管理模式值得社会保险基金学习。

权，独立对外承担责任。政府对基金内部事务的干预，如果纯粹授益，无须启动特别程序。只要涉及增加社会保险基金的负担，政府要么借助所派代表影响基金决策，要么求助于立法，除此之外别无他途。由于社会保险关乎公民的基本人权，构成国家的宪法义务，^[12] 社会保险费的缴纳标准、社会保险待遇的支付标准等，都应该由立法机关制定法律，不宜由政府自行决定。^[13] 在这个问题上，政府应该只是一个执行者，而不是决策者。

社会保险基金独立于政府财政，以支定收、收支平衡，可以有效发挥参保人的积极性。这是因为，参保人的缴费负担与待遇关联，能极大地提高其缴纳保费的主动性，促进其参与管理的热情，避免“搭便车”的现象。倘若混淆保险基金与财政之间的界限，保险费与保险待遇的关联性被打破，参保人将不再关心基金的收支平衡，不愿意参与基金的监督和管理，而只在乎自身保险待遇的高低；雇主更会想方设法逃避缴费义务，且在道义上不容易受到谴责。这样不仅会影响保险费的征收，还会损害公众对保险的信心和热情。保险基金独立于政府财政，政府可以在不变更现有财政收支计划的情况下，解决民众的社会保障问题，无须另行筹集资金；而缴费与待遇之间的关联性，使得社会保险费的征收不必像税收那样严格遵循法律保留原则。^[14] 不仅如此，保险基金独立于政府财政，还可以避免保险支出受制于财政状况，维护保险待遇的长期性和稳定性。

中国虽然制定了社会保险法和预算法，这只是奠定了社会保险的基本框架，具体运作的法律仍付阙如，如在社会保险费的缴纳标准及征收程序、精算平衡的程序和权限、保险待遇的支付标准、经办机构的管理等方面，决策主体繁多，法律文件的效力层级低下。在这种背景下，政府对社会保险本来只有执行权，却往往假借规则制定权，使社会保险基金无从抗拒。例如，从2005年开始，国务院决定按照10%的标准上调企业退休人员基本养老金，截至2015年底已连续11年。在养老保险费缴付标准维持不变时，作为行政机关，国务院本无权命令各地的养老保险基金上调养老金支付标准。但是，基于目前社会保险的法制现实，国务院事实上行使行政立法权，除了社会保险法，最高效力的社会保险规则就是国务院的行政法规，各地的养老保险经办机构必须执行，以至于不得不牺牲养老保险基金的财务独立性。

由于社会保险基金被纳入预算，社会保险资金被存入财政专户，社会保险经办机构也由政府直接设立，在中国的立法和实践中，社会保险事实上已成为财政的一部分，政府对社会保险的干预不再被当作外部行为，而仅仅是政府内部管理。在这种观念指导下，政府只要颁布一个行政文件，就可以提高养老保险待遇，抬高医疗费用的报销门槛，或者减免社会保险缴费。从社会保险基金的立场看，这个结果喜忧参半、利弊杂陈。好处在于，可以借助于政府信用推广社会保险，包括扩大覆盖面，提升统筹层次，征收保险费用。不利之处在于，按照这种体制，社会保险的财务独立性丧失，成为财政的附庸。一旦政府决策错

[12] 德国在20世纪80年代有关法定年金保险的宪法判决中发展出“公法上财产权”的概念，将老人年金的法律地位纳入财产权保障范畴。见 BVerfGE 53, 257; 58, 272; 75, 78。转引自钟秉正：《社会法与基本权保障》，台湾元照出版有限公司2010年版，第40页。

[13] 参见林炫秋：《社会保险权利之宪法保障——以司法院大法官解释为中心》，台湾《中正大学法学集刊》第24期，第297页以下。

[14] See Yansheng Zhu, *China's Tax Legislation: Tax Legalism or Tax Functionalism* 3 Journal of Chinese Tax and Policy 188-225.

误,必然传导到社会保险,让其承受不必要的损失。与此同时,由于政府管理能力的问题,制度漏洞也很容易被人利用。

对于本文所关注的政府补助社会保险的分析,必须基于财政与社会保险二元分立。只有这样,我们才能比较清晰地观察到,为什么政府会补助社会保险基金,为什么社会保险基金有权要求政府补助,甚至可能大致测算出补助的具体金额。此外,还可以进一步分析政府对社会保险的制度担保责任,诸如,政府是否有义务为社会保险兜底,政府兜底的方式是有求必应还是紧急救助,解决支付不足问题的义务主体到底是政府还是参保人,等等。

二、财政补助社会保险:基于补偿改革成本

社会保险虽然具有保险的本质属性,但作为现代国家最重要的社会安全措施,参保人自治独立原则受到了诸多限制。国家不仅强制社会主体参与社会保险,而且赋予社会保险一些非保险的功能和目标。在政府直接组织社会保险的国家,这种现象更加明显,财政与社会保险的关系越发模糊。为了维持社会保险基金的平衡,政府必须给予社会保险一定的投入。除了推行社会政策、履行宪法赋予的职能以及承担社会保险经办管理费用之外,在中国的社会保险改革实践中,政府补助社会保险的最主要原因在于补偿改革成本。

建国初期,我国沿袭政府在福利供给上大包大揽的苏联模式,建立了以国家为主要责任主体、城乡单位担负共同责任的劳动保险制度。^[15]严格来说,这种制度属于企业保险。每一企业作为一个风险共同体,职工通过劳动为该风险共同体集聚风险基金。劳动保险的财政责任表面上由企业承担,实际上是政府承担,因为无论企业是否赢利,都由国家来保障,亏损企业通过财政补贴来解决经费问题。因此,政府在劳动保险制度中实际上“无所不包”,国家与各风险共同体承担共同责任,^[16]这是一种典型的国家——单位保障模式。^[17]20世纪90年代开始,中国改革以单位为责任主体的劳动保险制度,逐步建立起社会保险制度。^[18]它以所有的城镇企业职工为对象,以风险类别为种类,建立相互独立的养老、疾病、失业、工伤、生育风险共同体,财务上以支定收、实现内部收支平衡。在制度转换的过程中,企业职工的风险负担从原用人单位(和国家)转移到社会保险基金时,相应的风险分摊金(即保险费)应当正常转移接续。然而,在劳动保险制度体系下,职工和单位并未提取风险分摊金,而是按照国家规定留存于企业,或包含在企业利润中上缴国家,因此,国家在将这部分职工的社会风险负担转移给新的风险共同体时,自然应当向其支付这部分主体享受风险待遇的对价,此即所谓的转制成本。

我国政府对转制成本的承担经历了逐步发展的过程。在制度建构之初,政府将转制成

[15] 参见《劳动保险条例》第7条、第8条。

[16] 参见杨方方:《从缺位到归位——中国转型期社会保险中的政府责任》,商务印书馆2006年版,第162页。

[17] 参见郑功成等:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社2002年版,第5页。

[18] 从1997年《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》到2005年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,养老保险制度基本确立;1998年《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》颁布,医疗保险制度基本确立;1999年《失业保险条例》、2003年《工伤保险条例》以及1994年《企业职工生育保险试行办法》颁布,失业保险制度、工伤保险制度和生育保险制度基本确立。2010年社会保险法的颁布,则标志着社会保险制度全面建立。

本完全归由社会保险基金负担。1997年《国务院关于建立统一的企业职工养老保险制度的决定》要求，对该决定实施前参加工作、实施后退休的人员以及该决定实施前已经离退休的人员，统筹基金对其视同缴费年限的养老金承担支付责任。在机关事业单位职工与企业职工基本养老保险制度双轨制的背景下，职工从机关事业单位流动到企业后，依法按照企业职工身份参加基本养老保险，之前在机关事业单位工作的年限视同缴费。对于视同缴费年限期间的保险费，财政承担了个人账户的应有积累，而没有考虑统筹基金应得的收入。^[19]直到2010年，社会保险法第13条才正式确认，国有企业、事业单位职工参加基本养老保险前，视同缴费年限期间应当缴纳的社会保险费由政府承担。^[20]

对参保人而言，“视同缴费”实际上没有缴费，但在计算社会保险待遇时，法律允许将这笔虚拟的数字计入基数，最终的结果必然是，即便参保人实际缴费年限未达标，也可以领取社会保险金，享受社会保险待遇。然而，与商业保险一样，社会保险也奉行精算平衡原则。^[21]虽然个体未必一一对应，但就总体而言，参保人的缴费跟享受待遇存在关联性，缴费年限也跟保险待遇存在关联性。社会保险基金对参保人提供保险待遇，从保险的逻辑看，是以参保人按照规定足额缴付保险费作为前提的。如果没有缴纳保险费或缴费不足，却要足额享受社会保险待遇，必然破坏社会保险的精算平衡。在这种情况下，政府虽然可以强令社会保险基金支付，但如果没有对应资金注入社会保险基金，社会保险体系必然陷入困境。从财产权保护的角度看，这部分成本只宜政府自己承受，不能推卸给社会保险基金负担。因此，社会保险法规定，视同缴费年限期间应当缴纳的社会保险费由政府承担。

社会保险法虽然规定视同缴费年限期间应当缴纳的社会保险费由政府承担，但却没有规定政府如何承担这部分费用。实际上，不管是国家机关还是国有企业事业单位，在改革启动时，有多少人享受“视同缴费年限”的待遇，视同缴费年限到底有多长，本应缴纳的社会保险费是多少，这并不是一笔难以计算和统计的帐目，不论是政府还是社会保险基金，都可以核算清楚。最理想的模式是，在启动改革时，政府就将这笔资金拨付给社会保险基金，参保人名正言顺享受社会保险待遇，社会保险基金的精算平衡得以维系。如果不能在改革之初一次性拨款，社会保险制度建立之后，政府在财力允许的范围内，有必要逐年补助社会保险基金。政府和社会保险基金对账后，签订分期付款协议，约定本金支付方式和利息负担水平，并在未来财政年度逐年拨付资金，直至所有的改革成本都得到补偿。一旦确立社会保险基金独立于财政，即可明确这种补助与支持社会保险事业无关，最多只是偿还积欠而已。这既是政府的义务，也是社会保险基金的权利。

遗憾的是，受财政与社会保险混同的观念影响，政府并没有意识到自己的义务，社会保险基金也没有意识到自己的权利。可能大部分人都认为，既然社会保险由政府主办，既然社会保险资金归入财政管理，财政与社会保险基金之间的账目就没有必要算得太清楚。

[19] 参见《关于职工在机关事业单位与企业之间流动时社会保险关系处理意见的通知》（劳社部发〔2001〕13号）。

[20] 2015年《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》也规定：“本决定实施前参加工作、实施后退休且缴费年限（含视同缴费年限，下同）累计满15年的人员，按照合理衔接、平稳过渡的原则，在发给基础养老金和个人账户养老金的基础上，再依据视同缴费年限长短发给过渡性养老金。”这里所谓的“视同缴费年限”，也是指应当由政府向社会保险基金负担社会保险缴费义务的年限。

[21] 参见《社会保险要坚持精算平衡》，《人民日报》2015年3月23日第8版。

对于参保人而言,如果基金的支付不足都由政府兜底,即便政府要求基金承担额外义务,也不至于损害参保人的利益。在这个前提下,政府根据社会保险基金的需要每年安排补助资金,虽然名义上是支持社会保险事业的发展,实际上是在补偿改革成本,弥补对社会保险基金的积欠。至于这笔账什么时候能够还清,由于之前没有清楚明确的数字,也不知道利息应该如何计算,谁也没办法给出确切的答案,永远是一笔糊涂账。

除了养老保险的视同缴费,社会保险基金代替政府承担改革成本的项目还有其他。例如,人力资源和社会保障部2009年4月发布《关于做好老工伤人员纳入工伤保险统筹管理工作的通知》,规定各地在2010年底之前将原未参加工伤保险的“老工伤”人员纳入工伤保险统筹管理。按照保险原理,既然“老工伤”人员没有参加工伤保险,用人单位也未缴纳工伤保险费,其工伤补偿本不应由工伤保险基金承担,当时的《工伤保险条例》也是这样规定的。但是,人力资源和社会保障部一纸文件,工伤保险基金就要承担这项开支。假如社会保险基金独立于财政,在行政系统外依法独立运行,政府就无权要求基金法外担责。退一步讲,假如社会保险基金具有这样的独立性,履行政府强制的义务后,为了维护其他参保人的利益,至少会要求政府补偿损失。与养老保险的视同缴费一样,这笔账也是可以计算清楚的。遗憾的是,到目前为止,这照样是一笔糊涂账。即便政府给工伤保险基金提供补助,也只会以支持工伤保险事业发展为名,补偿改革成本未见被人提及。

从财政法制建设的角度而言,仅仅要求政府补偿改革成本还不够,从定性到定量,才能让双方的权利义务关系更加清晰。既然社会保险法第13条规定,视同缴费期间应当缴纳的社会保险费由政府承担,不妨借用社会保险基金的数据测算一下,自1998年以来,政府对社会保险基金有多少负债,相比政府投入的财政补助,二者相差有多大。尽管这个数据可能不太精确,财政补助的原因也呈现多元,但最起码可以大致评估一下,政府该履行的义务是否基本完成。从财政支出的角度看,每一项开支不仅要合法有据,而且应该金额适当。如果通过统计,判断政府的义务已经履行完毕,后续再要对社会保险基金拨款,就必须寻找别的理由或依据。对社会保险基金而言,有了相对精确的数据统计之后,也可以据此向政府主张权利。

三、财政补助社会保险:基于实现特定政策目标

保险就是一种风险分摊机制,它聚集具有同质风险的社会主体,通过缴纳保费组成风险分摊基金,成员发生风险时,则从保险基金中获得补偿。通过这一方式,保险风险在团体成员之间进行再分配,也可让社会中具有同质风险的主体团结起来,共济互助。与商业保险不同的是,社会保险的风险团体不一定具有同质风险。国家基于政策和管理方面的考虑,通过法律强制规定社会保险的覆盖面,它可能是职业团体,也可能是地区团体,还可能是全体国民。^[22] 保险费不是依据风险大小确定,而是基于参保人的收入或者薪资水平,

[22] 德国的社会保险以职业分隔为特色,法国也表现出职业分隔的特点。这区别于北欧斯堪的纳维亚的“普遍性”特点。参见[德] Franz-Xaver Kaufmann:《比较福利国家:国际比较中的德国社会国》,施世骏译,台湾巨流图书出版有限公司2006年版,第143页,第260页。

保险待遇水平与其缴费水平之间也没有必然联系。这种设计可以避免风险管理主体搜集、评估风险差异信息以及计算保险费的繁重工作，节约风险管理成本；可以扩大保险范围、发挥保险大数法则的功效；还可以在不同收入群体之间分散风险，实现收入再分配，因而受到各国政府青睐。

对于国民的养老、疾病、失业等问题，我国在 1990 年之后放弃劳动保险形式，改而推行社会保险制度，这本身就体现了社会政策的重大转型。相对于劳动保险制度，社会保险通过企业、个人共同缴费和国家扶持，在公平和效率方面都有很大提升。不仅如此，社会保险还可以解放劳动者，破除其与雇主的人身依附关系，促进就业自由。原因主要在于，此前的劳动保险只能照顾特定主体，如国有企业事业单位的职工、国家机关的工作人员等，福利与身份相连，一旦离职，就不可能继续享受原有待遇。引入社会保险制度之后，劳动者无论在哪个单位就职，只要如期足额缴纳社会保险费，其社会保险待遇就不受影响。正因为社会保险解决社会问题的优越性，除了单位和个人缴费，国家还会给予各种支持。例如，我国社会保险法第 5 条就明确规定，县级以上人民政府将社会保险事业纳入国民经济和社会发展规划；国家多渠道筹集社会保险资金，县级以上人民政府对社会保险事业给予必要的经费支持；国家通过税收优惠政策支持社会保险事业。

然而，在国家主办社会保险的模式下，政府与社会保险的关系绝非如此单纯。在很多情况下，国家不仅强制建立社会保险，基于福利政策目标和管理成本的考量，政府还可能赋予社会保险团体其他非保险类的功能和目标。

社会保险是具有风险承担能力的主体自助解决风险的机制。一般情况下，对无力解决基本生活需要的社会主体，国家则通过建立社会救助制度予以应对。然而，现代国家可能基于管理便利或者社会公平，将需要通过社会救助解决的社会风险纳入社会保险。对这部分主体无力缴纳的保费，国家予以承担。如在日本国民健康保险制度中，包含大量中低收入者或者无法缴纳社会保险费的群体，其财源除了社会保险费收入之外，还有大量的政府补助。原则上，国库每年给国民健康保险相当于保费总额 50% 的补贴，其中 40% 平均分配给各市町村，还有 10% 则根据市町村等基层政府财政状况差别给付，并适度倾斜给财政困难的地方。此外，中央政府、都道府县和市町村三者还共同出资设立“稳定保险财政基金”，目的是补贴各地国民健康保险因减免低收入者的缴费额而造成的收入下降。其中，中央政府负担 1/2，都道府县负担 1/4，市町村等负担 1/4。^[23]

正因为政府进入公民自助解决风险的领域，将社会保险不仅作为社会保障措施，以实现福利国家目标，而且作为收入再分配措施，以平衡不同群体收入差距以及完成国家的其他社会政策目标，社会保险已经从传统的保险团体成员自助解决风险的方式，演变为国家实现非保险类福利目标和功能的重要工具。基于社会保险财务自主独立原则，实现非保险类福利目标和功能所需费用理应由政府财政承担。这是因为，社会保险的保费具有社会再分配的效果，且其用途受保险目的限制，只能用于所承保的社会风险发生时的支出。如果保险人受国家立法委托，通过保险给付途径实施其他社会政策，就此所为的支出与其承保风险无关，对该项社会保险而言即属于“外部负担”。“外部负担”如果以保费支付，

[23] 参见前引 [9]，宋健敏书，第 103 页。

将违反平等原则,只能由国家通过租税补助保险人,或者称为“非保险性福利待遇的财政保障”。〔24〕

我国台湾学者在论述政府补助“全民健康保险”的理由时也指出:首先,政府负有保障个人在符合人性尊严的要求下获得生存的义务,必须保证涉及个人健康的医疗服务能够获得满足。为了实现这一目的,政府必须通过一定的方式干预医疗服务市场。“全民健康保险”制度作为强制社会保险制度,透过社会连带的目的将高所得者纳入,通过保险费与所得关联,实现再分配的目的;同时,通过政府补助社会保险费的方式,弥补社会连带责任的不足,进一步改善社会弱势群体的地位。其次,“全民健康保险”的保险费是依据薪资高低或者职业类别计算的,可能在制度设计上对保险对象的财产处分自由造成影响。保费补助可在一定程度上缓和该制度对保险对象自由的侵害。再次,从实现政府政策目的的角度看,由政府承担部分保费,作为吸引人民加入保险制度或者作为其强制纳保的回报,并显示其较商业保险有利,以换取人民对社会保险的支持。〔25〕

至于政府赋予社会保险制度哪些功能,或者说政府可以通过哪些险种实现其非保险福利的目标,从社会保险制度的实践看,无固定标准和逻辑可循。早在社会保险制度设立之初,德国首相俾斯麦就试图通过补助最早设立的职业灾害保险,使劳工阶层感受到国家恩泽,最终未能如愿,但国家对法定年金的补助则获得成功。〔26〕而在英国的社会保障制度中,全国社保基金95%左右的收入来源于保险缴费,其主要支出是服务基本养老的国民年金保险。国民卫生保健基金则绝大多数来源于一般税收,保费收入只占很小一部分。〔27〕各国社会保险制度千差万别,政府对社会保险团体干预的目标和方式多种多样,政府补助的原因和比例也不完全相同。但有一点是确定的,即政府干预社会保险所需的相关费用必须由政府财政承担,不能由社会保险团体通过保费分摊。

我国社会保险除为全民在年老、疾病、工伤、失业、生育方面提供基本保障外,也是政府实现其他社会目标的重要工具。在企业职工养老保险体系中,2005年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔2005〕第38号)出台的背景是,企业职工基本养老保险财务制度出现困难,当期养老金支付存在危机。为解决这一问题,必须吸引更多的人加入社会保险,扩大养老保险覆盖面,聚集更多的保险资金。为此,国发〔2005〕第38号文将城镇个体经营者和灵活就业人员纳入职工养老保险体系,并给予其缴费优惠。〔28〕相比企业职工,城镇个体经营者和灵活就业人员少缴了8%的保险费,却可以享受同等的养老保险待遇。

〔24〕 W. Leisner, Sozialversicherung und Privatversicherung, 1974, S. 102, 108; P. Klause, Fremdlasten der Sozialversicherung, VSSR8 (1980), S. 115. 转引自前引〔7〕,孙迺翊文,第79页。

〔25〕 参见陆敏清:《全民健康保险法保费补助制度之探讨——以释字第五五号解释为观察》,台湾《月旦法学杂志》2005年第1期,第74页。

〔26〕 参见前引〔7〕,孙迺翊文,第77页。

〔27〕 以2006—2007财年为例,在英格兰地区,国民卫生保健基金的融资结构为:一般税收占76.2%,国民保险费收入占18.4%,其他收入占5.4%。参见郑春荣:《英国社会保障制度》,上海人民出版社2012年版,第57页。

〔28〕 《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》第三部分规定,城镇个体工商户和灵活就业人员参加基本养老保险的缴费基数为当地上年度在岗职工平均工资,缴费比例为20%,其中8%记入个人账户,退休后按企业职工基本养老保险计发办法计发基本养老金。

为了解决企业职工养老水平低，与机关事业单位职工之间养老保险待遇差距大的问题，国务院自2005年起连续11年按不低于10%的比例提高城镇职工基本养老金水平。到2014年底，经过十年连调，企业退休人员基本养老金水平由2004年的月人均647元提高到2068元。^[29]2015年调整后，数据差异会更大。国务院决定调整企业职工养老金水平的原因主要有两个方面：一是企业退休职工养老金替代率较低。1995年实行“统账”结合的城镇职工基本养老保险制度时，目标替代率为60%左右，这一水平能保证必要的生活支出。但到2007年时，官方统计的实际替代率只有42%，难以满足退休职工的正常生活需要。^[30]二是企业职工养老金水平与机关事业单位退休职工养老金差距太大。长期以来，我国职工养老金实行双轨制，机关事业单位职工未纳入企业职工养老保险体系，他们在职时未参与缴费，但退休时养老金替代率最高可达100%。

我国宪法第14条第4款规定：“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”。社会保险法也对政府支持社会保险提出了要求。从社会政策和法律义务的角度看，我国采取上述措施都是必需和必要的。但按照保险精算平衡的原理，降低个体户和灵活就业人员的保险缴费标准，就必须降低其养老保险待遇，否则对其他有雇主的从属就业人员不公平，会侵害他们的财产利益；提高企业退休人员基本养老金待遇，就必须提高参保人的养老保险缴费水平，否则就会导致养老保险基金入不敷出。缴纳社会保险费与享受保险待遇就像跷跷板的两头，务必维持平衡。既然这种费用增加不是社会保险自身的需求，也不符合保险精算平衡，而是为了实现政府旨在达成的政策目标，其成本当然不应该由社会保险基金承担，只能由财政给予补助。

与本文第二部分讨论的视同缴费一样，政府基于非保险类目标减免的社会保险费以及社会保险基金按政府要求提高支付标准而增加的成本，都不难统计。从优化内部管理角度看，社会保险基金在记账时，有必要清楚明确地记载，因贯彻政府的非保险类政策而减少的收入或者增加的开支以及政府通过财政补助的数额和余欠的数额。只有这样，当社会保险基金出现支付困难时，才能查明到底是政府欠账未清，还是保险待遇与缴费标准不平衡，或者基金内部管理不力。从加强财政管理的角度看，政府提供给社会保险基金的补助，不能只是着眼于扶持和帮助，而应该考虑其法律义务；不能只是评估总额之需，更应明细到每一项义务的生成。只有这样，才能厘清政府与社会保险的关系，使每一项补助事出有因、于法有据。同理，一旦需要财政补助的事因消失，政府的义务履行完毕，除非有其他新的政策考虑，政府没必要继续补助社会保险，而主要通过制度建设保障其运行。

四、财政补助社会保险：基于制度担保责任

作为一种参与人数众多、时间跨度漫长的契约，作为一种经营风险的复杂系统工程，保险本身也背负很大风险，需要强有力的制度保障、高效良好的运营以及参与者的充分信

[29] 参见财政部《关于2014年中央和地方预算执行情况与2015年中央和地方预算草案的报告》，http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201503/t20150317_1203481.html，2015年11月16日最后访问。

[30] 参见郑秉文、牟兵：《养老金调待机制存在的问题与建议——基于2008年养老金上调的案例分析》，《宏观经济研究》2009年第1期，第13页。

心。与商业保险不同,社会保险是非营利性事业,抗风险能力更弱,需要强大的外部信用。从当前各国社会保险的实践看,不管是国家直接主办的社会保险,还是非政府组织主办的社会保险,都不得不依赖政府信用和国家支持。其中最迫切的需要是,政府必须对社会保险担保,保障制度的正常运行。在社会保险不由政府主办的情况下更是如此,如德国社会保险法典第六篇“法定年金保险法”第214条就联邦政府担保责任定有明文,第三篇“就业促进法”第364条及第365条同样规定,联邦政府对失业保险负有担保责任,只是担保方式与年金保险法的规定略有不同。在就业促进法中,联邦政府以“免利息借贷”方式提供协助,失业保险人财务嗣后如有盈余,应偿还借款;若年度终了时仍无力偿还,借款即转作为联邦之补助。^[31]

这里所谓的“制度担保责任”,应该是一种临时补助责任。当社会保险人发生无力偿付的突发状况,政府立于担保地位协助补足差额,使被保险人的权益不致受到影响。这与政府的常态补助明显不同。在英文文献中,政府所履行的这种职能被称为“最后保险人”(the insurer of last resort)。^[32]可见,制度担保责任不是基于政府对社会保险的现实负债,而是为了保障社会保险制度的正常运转,正如中央银行在金融危机时期履行“最后贷款人”职责救助商业银行一样。正因为如此,讨论政府对社会保险的制度担保责任时,必须设定一个政府承担责任的场景,即危机救助。只有在这种场景下,政府才需要承担制度担保责任;也只有在这种场景下,政府承担的责任才是制度担保责任。

国家必须让所有参保人确信,虽然社会保险的缴费与享受待遇存在时差,在养老保险的情况下可能长达几十年,但国家确保社会保险体系运转有序,绝不允许其半路崩盘,如此才能赢得参保人的信心,使其心甘情愿参与强制保险。如果参保人对社会保险普遍缺乏信心,无论法律如何强制,这个制度都不可能运行长久。因此,国家需要向全体参保人承诺,如果社会保险出现系统性支付不能,国家承担制度担保责任,保证通过包括财政补助在内的措施,帮助社会保险基金渡过难关。虽然国家作为担保人并不直接面对参保人,参保人仍只能请求社会保险基金支付,但是,一旦国家通过立法作出上述承诺,当发生支付不能情形时,社会保险基金就有权向国家求助,寻求资金支持;国家则有义务提供紧急救助,确保参保人如约享受保险待遇。

为了保障社会保险正常运行,我国政府不仅负责制度设置,而且完全排除出资者(雇主和劳动者)参与,所有社会保险事务均由政府主导经办。社会保险经办机构建立于1998年,隶属于政府社会保险行政管理部门,专门负责办理各种社会保险,其运行费用也由政府负担,不从社会保险基金中开支。^[33]此外,社会保险法第65条还正式承诺,社会保险基金通过预算实现收支平衡;县级以上人民政府在社会保险基金支付不足时,给予补贴。这对社会保险提供了最大程度的安全保障,对参保人也给予了最大程度的保护。然而,这种

[31] 参见前引〔7〕,孙迺翊文,第84页。

[32] 参见前引〔5〕,Pierre Koning文,第381页以下。

[33] 社会保险改革初期,国家除了建立制度、设立机构外,受财力所限,政府对社会保险的投入非常有限,社会保险的运转举步维艰。直到1998年,国家才开始承担经办机构及其人员的费用。此前,这些费用都是由社会保险基金负担。2010年社会保险法第72条第2款正式确认,社会保险经办机构的人员经费和经办社会保险发生的基本运行费用、管理费用,由同级财政按照国家规定予以保障。

不问缘由直接补贴的做法，加大了政府的财政风险和负担，将其变成了“有求必应”的救世主。正因为如此，这种责任不同于制度担保责任，而是一种“最后付款人责任”。二者不同之处在于，制度担保责任往往表现为紧急援助，财政贷款是第一位的，财政补助是第二位的。当社会保险恢复正常运行后，政府投入资金一般可以收回，只有在特殊情况下才转为补助。而社会保险法并无这些条件限制，没有区分一般性困难与紧急危机，没有考虑财政贷款的可能性，而是全部采用政府补贴，因而构成兜底式的最后付款人责任。

从最后付款人的角度看，社会保险基金通过预算实现收支平衡，这是可以理解的。收支不平衡无非两个缘由，要么开支太多，要么收入太少。无论针对哪种情况，预算解决的空间实际上都有限，因为理论上收支都应该法定。此外，社会保险法和预算法都强调社会保险基金专款专用，分账核算，说明基金之间内部调剂也是违法的。剩下的唯一渠道，就是从其他政府预算中调入资金。求证于预算法，这个结论是可以成立的。预算法第5条将社会保险基金纳入政府预算，一方面要求社会保险基金保持完整、独立，另一方面要求其与普通公共预算相衔接。这种衔接不可能是一般公共预算从社会保险基金调入资金，只能是相反，因为社会保险基金必须专款专用。^[34]

既然社会保险基金已经被纳入政府预算，当社会保险基金收支不平衡时，一般公共预算拨款给社会保险基金，就是理所当然。然而，这种直接通过预算平衡社会保险收支的做法符合改革方向吗？我国社会保险制度改革的初衷是变革国家大包大揽的福利保障模式，建立由个人、单位、国家三方共同担责的社会保险制度。在制度构建过程中，国家一直强调职工及所在单位自主承担责任，强调社会保险基金自给自足。在医疗保险、工伤保险以及生育保险中，相关法律法规都明确要求基金以支定收、收支平衡。^[35]职工基本养老保险制度改革之初，国务院的改革方案也曾明确规定，养老保险基金按照以支定收、略有结余、留有部分积累的原则统一筹集。^[36]中国共产党十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》甚至直接提出，社会保险实行精算平衡原则。这些都说明，社会保险法要求社会保险基金通过预算平衡收支，与我国社会保险改革的初衷及目标不相吻合。

通过预算平衡收支不只政府补贴社会保险这一种结果。政府利用预算管理权损害参保人利益，也是一种不得不防的可能性。由于我国政府直接充当社会保险人，保险人与管理者身份同一，保险人滥用管理权力的风险本身很高。在此背景下，建立政府利益约束机制，避免政府滥用管理权损害被保险对象的利益，就显得十分迫切。社会保险法的规定过于抽象、原则，有关社会保险费的征收范围、标准大都由政府规定，至于社会保险待遇的支付对象、范围、标准等给付措施，法律也未完全明确，而是授权国务院主管部门或省级人民政府决定。一旦确认社会保险通过预算实现收支平衡，当社会保险基金出现资金缺口时，

[34] 2010年《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》（国发〔2010〕2号）明确规定，社会保险基金不能用于平衡公共财政预算，公共财政预算可补助社会保险基金。

[35] 2003年和2010年《工伤保险条例》第8条均规定，工伤保险费根据以支定收、收支平衡的原则，确定费率。《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》第三部分规定，基本医疗保险基金由统筹基金和个人账户构成，二者要划定各自的支付范围，分别核算，不得相互挤占。统筹基金的支付标准和范围，由统筹地区根据以支定收、收支平衡的原则确定。《企业职工生育保险试行办法》第4条规定，生育保险根据“以支定收、收支平衡”的原则筹集资金。

[36] 参见《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33号）。

为了减轻财政负担,政府完全可能利用社会保险基金的管理权,提高保险费缴纳标准或降低保险待遇水平。例如,我国失业保险基金大量结余,2013年高达3686亿元,按当年的标准,可以发放6.93年,是五项社会保险中结余最高的一项。2014年,该结余升至4451亿元,按当年的标准,可以发放7.23年。失业保险基金大量结余的原因在于,政府在不断扩大征缴面的同时,设定苛刻的领取条件,降低领取标准。虽然失业保险金的绝对标准逐步提高,但替代率却大幅下降。^[37]

因此,无论是为了规范财政支出还是维护参保人利益,都有必要将最后付款人责任转换为制度担保责任。制度担保责任以政府与社会保险的区分作为前提。一般情况下,社会保险通过参保人缴费筹集风险基金,基于保险精算实现内部平衡,体现社会保险自助和互济的特点。政府行使立法者和监管者的职能,包括制定社会保险收支的法律、法规,推动社会保险的广覆盖和稳健运行。即便政府直接主办社会保险,保险人与监管者的身份仍应适当分离。尽管如此,基于制度担保责任,如果社会保险发生紧急情况,或者出现系统性风险,政府仍有义务采取措施,帮助其度过难关。这里所谓的“措施”,既包括政府在必要情况下对社会保险的补助,也包括其他各种可能的措施,如强化社会保险费的征缴、扩大社会保险的覆盖面、延长退休年龄、提供周转性贷款,等等。基于财政支出的比例原则,从适当性角度考察,^[38]财政补助应该是最后的选项。

有鉴于此,社会保险法第65条确定的“政府在社会保险基金出现支付不足时给予补贴”,不应扩大理解为政府对社会保险基金的常态补助,而应限缩理解为,为了保障社会保险基金的正常运转,政府在非常情况下给予的紧急援助。政府对制度转换成本的弥补以及基于推行特定社会政策的补助,可能都符合社会保险法的规定,却不能满足制度担保责任的标准,而只是一种常规性补助。实践中,影响社会保险基金支付能力的因素很多,内部因素如基金管理不善、重大投资失败、资金被挪用或浪费等,外部因素如政府命令提高支付标准、豁免特定人群的保险缴费。社会保险基金一旦出现支付不能,需有针对性地寻求解决办法,而不是动辄诉诸政府的制度担保责任。即便需要政府给予补贴,政府履行的也未必就是制度担保责任,而可能是基于某种具体的财政债务。

五、标准与程序:财政补助社会保险的制度调适

社会保险财务独立是保险基金收支平衡的需要,也是参保人自我负责和风险团体成员之间连带互助的要求,能增强社会主体对社会保险的参与意识和对保险制度的认同感,也可有效减轻国家财政负担。^[39]德国社会保险制度基于自治的理念,强调所有社会保险支

[37] 参见人力资源与社会保障部《2013年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》、《2014年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》, http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/ndtjsj/tjgb/201405/t20140529_131147.htm, http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/201505/t20150528_162040.htm, 2015年10月23日最后访问。

[38] 参见蒋红珍:《论适当性原则——引入立法事实的类型化审查强度理论》,《中国法学》2010年第3期,第66页以下。

[39] 参见张荣芳:《基于财务独立的社会保险基金预算》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2015年第3期,第17页以下。

出、准备金以及行政支出，均应由保费加以支应。^[40]即便在政府主办社会保险的国家，通过设计一定的法律架构，社会保险与财政之间仍可保持适当距离，以保障社会保险的财务独立性，同时厘清政府的财政责任，避免身份混同和责任泛化。

在此前提下，社会保险必然坚持精算平衡，而不是预算平衡。预算平衡的核心是，当社会保险基金支付不足时，政府财政提供补贴，社会保险成为公共财政的一部分。精算平衡则坚持社会保险独立于财政，参考预期寿命、人口增长率、老龄化速度、基金运营收益率等，定期评估和调整收支标准。二者的联结之处在于，当精算平衡被打破后，如果其是由于政府决策造成的，政府有义务通过预算提供补助，帮助社会保险基金恢复平衡。当社会保险出现系统性风险，或因为紧急情况导致严重支付不能时，作为制度担保人，政府也有责任履行“最后保险人”职能，向社会保险投入资金，帮助其渡过难关。

基于财政与社会保险的二元分立，认定政府在特定情况下补助社会保险的责任，只是解决了政策或法理层面的问题，说明政府补助的正当性和必要性。从法治社会优化治理的角度看，单纯得出这个结论仍嫌不够，还必须将其转换成法律标准，为其设计恰当的预算程序。一旦社会保险经办机构与政府之间因补助发生争议，还有必要考虑如何进行争议处理。

（一）财政补助社会保险的标准考察

财政补助社会保险的法律标准具有复合性功能，它既可用于判断什么情况之下政府应补助社会保险，也可用于计算财政在此种情况下应当提供多少补助。前者属于构成要件，后者属于计算依据，二者虽然各自独立，但也极具关联。一般而言，构成要件满足后，政府补助社会保险的原因自然明了，与此有关的补助金额也可随之确定。

从形式上看，社会保险法第65条已经规定财政补贴社会保险的标准，即“社会保险基金支付不足”，由此也不难计算出财政补助社会保险的金额，总体来说就是缺多少补多少，保证基金的足额支付。然而，这一标准是建立在社会保险基金列入政府预算、社会保险成为政府财政一部分的基础上，容易混淆政府与社会保险的界限，将财政置于承担无限责任的尴尬境地，不仅可能加重政府的财政负担，也不利于社会保险基金的风险管理，因此有必要基于本文所持财政与社会保险二元分立的立场重构。

事实上，关于制度转换成本的补助标准，社会保险法已经做出正面回应。该法第13条规定：“国有企业、事业单位职工参加基本养老保险前，视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费由政府承担。”既然视同缴费年限期间应缴未缴的费用由政府承担，政府在推行改革时，就应该精确测算参保人视同缴费的金额，并以财政补助形式支付给社会保险基金。不管是20世纪90年代推行的国有企业职工养老保险改革，还是近期正在推行的机关事业单位工作人员养老保险改革，政府需要承担的责任都可以精确量化，不存在标准模糊或者计算不清的问题。即便政府当时缺乏财力，不能向社会保险基金一次性支付全部资金，也应该采用记账方法，设定年限，逐期偿还并支付利息，以免损害参保人的投资利益。^[41]

[40] 德国社会法典第四编“社会保险法”总则第21条第4项即明文规定，社会保险之总体支出应以保费支应，社会保险人原则上不得以借贷收入支应之。参见前引〔7〕，孙迺翔文，第73页。

[41] 以社会保险的转型为例，政府在改革启动前应找到逐步化解转制成本的途径，可以是纵向分担，也可以是横向分担。前者如智利，通过若干届政府来共同分摊，后者如德国，通过地区之间的转移支付来化解。参见前引〔16〕，杨方方书，第103页。

当社会保险基金按政府指令履行政策性职能,减免社会保险缴费或提高社会保险待遇时,社会保险法并未规定政府是否应做出补偿以及如何补偿,尽管在实践中政府承认有责任负担相应开支。^[42]基于社会保险收支法定原则,无论是地方政府还是中央政府,一般都无法要求社会保险基金减免收费或提高支出标准,但国务院目前实际上行使规则制定权,常常直接命令社会保险基金履行政策职能。在法定原则尚未得到全面贯彻之前,社会保险法不妨明确规定,政府要求社会保险基金减免收费或者提高支出标准时,必须补偿社会保险基金的损失或者负担其相应的开支。为体现社会保险基金的财务独立性,社会保险法还可以进一步规定,在上述情形下,如果政府不能提供明确的损失补偿方案或者支出负担方案,社会保险基金有权拒绝减免收费或者提高支出标准。

基于制度担保人和最后保险人责任,政府对社会保险所应承担补助责任的标准相对模糊,其体现的是紧急情况下的政府救助,是为了解决系统性、全局性风险。故此,将来修改社会保险法第65条时,也有必要做出一定的限缩,改变目前“有求必应、有缺必补”的表达方式,将制度担保人责任作为最后的保障。至于哪些是系统性风险以及什么情况下需要紧急救助,社会保险法无法列举,只能一般性概括,并授权政府做出判断。比较而言,基于财政与社会保险的分立,政府未能弥补制度转换成本或强令社会保险承担政策性职能时,社会保险基金可向政府请求偿还,政府也有义务予以偿还。但是,基于制度担保人责任,当社会保险基金发生系统性风险时,政府虽然有责任采取救助措施,但社会保险基金并不因此产生请求权。从这个意义上说,制度担保人责任设定的是政府的职责,而不是社会保险基金的权利。

除了以上三种情形,为了扶持社会保险事业的发展,落实宪法第45条和社会保险法第5条对政府设定的义务,社会保险法第72条第2款还要求,社会保险经办机构的人员经费和经办社会保险发生的基本运行费用、管理费用,由同级财政按照国家规定予以保障。目前,上述费用事实上由财政全额负担,财政因此拨付的费用未被视为财政补助,而是直接从一般公共预算中开支。一旦坚持财政与社会保险分立,经办机构的开支必然进入社会保险的成本。如果政府继续负担这笔开支,同样必须借助于财政补助。但这种补助既不是基于支付制度转换成本,也不是基于弥补政策性费用,更不是基于紧急救助,而只是出于政府对社会保险事业的支持。

通过上述区分,可以改变目前社会保险法第65条笼而统之的局面,使政府对社会保险的每一项补助都能找到理由和依据,便于确立财政与社会保险的分工及责任,协调社会保险精算平衡与预算平衡之间的矛盾。更为重要的是,这种改变不仅有助于改善政府的财政管理,提升预算支出编制的精细化程度,也有利于参保人对社会保险基金的监督。双方权

[42] 在财政实践中,不管是中央政府还是地方政府,每年都安排了大量资金补助社会保险。提供这些补助的原因,很多与政府要求增加支出的政策有关。例如,2015年3月5日,财政部代表国务院向全国人大做预算报告时,针对社会保障和就业开支的具体数字,就提到了实施社会保险补贴、企业职工基础养老金10%的增加以及城乡居民基本养老保险基础养老金标准的提高;在解释医疗卫生和计划生育支出时,也提到了新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险补助标准的提高。虽然报告没有提到每一项的具体对应金额,但至少说明,政府对社会保险安排财政补助时,已经考虑到部分政策性增支的因素。参见财政部《关于2014年中央和地方预算执行情况与2015年中央和地方预算草案的报告》, http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201503/t20150317_1203481.html, 2015年11月16日最后访问。

责关系明确之后，社会保险基金一旦出现财务困难，哪些是政府决策造成的，哪些是内部管理不善造成的，哪些是外部环境变化造成的，很容易查明原因、分清责任。

（二）财政补助社会保险的程序设计

通常而言，财政补助社会保险与财政补助其他项目别无二致，都应该履行预算编制和审批程序，遵循公开透明原则，接受公众的监督。但是，由于预算法采纳复式预算制度，在2014年修改时引入社会保险基金预算，进一步强化了社会保险基金的财政属性，财政补助社会保险的程序就会呈现一定的特殊性。

事实上，既然社会保险基金仍在财政体系之内，社会保险基金的收入表现为财政收入，社会保险基金的支出表现为财政支出，所谓“财政补助社会保险”的表述就不具有法律严谨性。正如中央对地方的转移支付并不是真正的财政支出一样，政府财政内部两种预算形式之间的资金往来最多可以定性为“财政拨款”，不宜称为“财政补助”。社会保险法第65条提及地方政府“补贴”社会保险基金，本身就蕴含着矛盾。鉴于复式预算的现实，财政补助社会保险需要经历两道预算程序：第一道是一般公共预算编列支出，第二道是社会保险基金预算编列收入。无论是作为一般公共预算的支出还是社会保险基金预算的收入，按照预算法的要求，政府补助社会保险都必须经过同级人民代表大会审批。否则，社会保险基金使用该笔资金就缺乏合法性。

按照财政与社会保险二元分立的设想，社会保险不再成为财政的组成部分，政府预算体系中也不再包含社会保险基金预算，社会保险基金成为财政支出的相对人，无须受制于政府预算规范的约束，财政补贴社会保险的程序就必须相应调整。概括而言，除了一般公共预算编列支出，并接受同级人民代表大会审批外，社会保险基金的预算无须报送人民代表大会审批，履行基金内部的审批程序即可。鉴于政府负担社会保险经办机构的费用已成为常态，加之在特定情形下，社会保险基金需诉请政府弥补制度转换成本、偿还政策性开支，包括请求政府启动紧急援助计划，社会保险法修改时，可以要求社会保险基金向政府报送财务计划，政府将该计划作为一般公共预算的附件，报送同级人民代表大会审议，用以论证政府补助社会保险的必要性、合理性。由于审议不同于批准，不产生任何直接的法律效力，因此无碍于社会保险基金的正常管理。^[43]

当然，财政补助社会保险的程序问题不限于预算，政府与社会保险基金之间就补助而发生的争议，也需要设计恰当的程序加以解决。这方面的争议可能涉及是否应该补助、补助金额的大小以及补助的程序是否规范、公开和公正。鉴于目前社会保险的财政化模式，社会保险基金并非独立于政府，即便其与政府发生争议，也只能通过内部行政程序协调。一旦确认社会保险基金独立于政府，是财政补助的行政相对人，就可以引入行政申请、行政确认、行政决定等概念，并借助行政复议、行政诉讼等程序解决双方的财政争议，践行

[43] 从这个角度而言，将社会保险基金纳入政府预算并无意义。正是出于这种考虑，英国虽然形式上将社会保险纳入预算，报送议会审议，但却无须议会投票表决。美国曾经将社会保险基金纳入政府预算，但旋即认识到这种做法不妥。决策者们担心政府挪用社会保险资金填充普通预算缺口，最后决定将社会保险基金移出预算，将其按“预算外资金”单独管理。参见 Grayson Clarke, *Policy Brief on Budget Management for Social Insurance Funds*, <http://www.zgsbxh.org/contents/46/2188.html>, 2015年8月16日最后访问；另参见[美]埃里克·M. 佩塔斯尼克：《美国预算中的信托基金：联邦信托基金和委托代理政治》，郭小东等译，格致出版社、上海人民出版社2008版，第73页以下。

正当法律程序,间接保障参保人的利益。建立这种机制后,对于视同缴费以及承担政策性任务所发生的成本,社会保险基金可通过法律程序要求政府偿还;如果政府拒绝,社会保险基金就可以申请行政复议,或者向法院提起行政诉讼,要求复议机构或法院责令政府履行义务。

总之,政府财政与社会保险相对独立,二者遵循不同的法律逻辑和不同的收支规则。财政之所以补助社会保险,并非基于二者身份的同一,而是因为发生了特定的法律事由,或基于政府与社会保险的特殊关联。不管是弥补社会保险改革的成本,还是偿还社会保险基金政策性开支的费用,或是服务于制度担保所应承担的最后保险人责任,甚至是纯粹地出于支持和帮助,基于二元分立的视角,财政补助社会保险的内容和形式都会呈现新的特点。为了适应这种转变,社会保险法有必要分门别类,追本溯源,设定政府补助社会保险的标准,完善相关的预算及救济程序,平衡政府在社会保险中的责任承担,既要防止政府推卸责任,也要防止政府责任泛化,破坏社会保险本身的独立性。

Abstract: Social insurance is independent of public finance and pursues a policy of actuarial balance. Its income comes from the premium paid by the insured. The standard of premium is determined by the expenditure standard, which is protected by law. Usually the government has no duty to grant subsidies to social insurance except for the purposes of maintaining the normal operation of the system and preventing systematic risks. However, if the social insurance fund had been invited to pay the transformation costs that otherwise should be paid by the government, the government is liable to compensate the fund afterwards. Additionally, all the extra expenses afforded by the social insurance fund for implementing social policies should also be reimbursed by the government. It is worth noting that the PRC Social Insurance Law demands the government to award grants to social insurance fund unconditionally once the latter falls in insolvency, which definitely puts heavy burden on state finance. Furthermore, the newly revised PRC Budget Law has brought the social insurance fund into governmental budget system, which in further blurs the boundaries between social insurance and public finance. It is necessary for China to clarify the government's functions, exclude social insurance fund from government budget, and clearly define the standards and procedures of fiscal grant to social insurance fund, so as to keep social insurance independent of the government with respect to its legal status, property, management, and accountability.

Key Words: social insurance, public finance, fiscal aids, insurer of last resort, actuarial equivalence
