issa | 国际社会保障协会

社会政策亮点 24

保险精算师：可持续社会保障制度的关键角色

保险精算师在社会保障制度中的作用有了重大提升—人口压力和连续的经济危机使财政可持续性问题变得突出，同时关于津贴设计和筹资的创新改革更要求精算方面的投入和专业知识。在许多国家，储备基金的管理也要求对债务的性质和水平有更好的认识以及对风险的评估。但是，作为支持社会保障计划财政安全的重要角色，保险精算师进行的工作却成为了公众监督的焦点，要求符合良好治理的要求。最经常的情况是，这适用于精算估价和分析的开展方式，以及结果是如何报告的。借助由国际社会保障协会制定的这种良好治理框架的支持，本期《亮点》认为，保险精算师处于独一无二的优越地位以评估和管理社会保障制度必须应对的可持续性风险的宏观范围。

国际社会保障协会秘书长
汉斯—霍斯特·康克乐伍斯基

保险精算专业知识

保险精算专业知识的作用对于社会保障制度的成功运作是不可缺少的。这里考虑的四个领域是：

- 社会保障制度的可持续性
- 计划设计和足够性
- 资产负债模式化（ALM）
- 信息的报告和通信

可持续性问题

保险精算师在确保社会保险制度可持续性方面的作用是两个方面的：第一，对一种津贴计划的当前和未来财政状况提供评估（估价）；第二，设计改善可持续性的措施。

本期内容

- 说明保险精算师在支持可持续社会保障方面发挥一种领军作用的四个关键领域
- 认定保险精算师在履行自己职责方面必须考虑的挑战
- 综述保险精算师工作中的良好实践
- 关于由国际社会保障协会支持的、促进保险精算良好实践的举措的报告

©ISSA 2012
ISSN online 2073-5693
2012年5月首次出刊
照片: iStockphoto.

保险精算估价

保险精算估价是评估社会保障制度长期财政可持续性的一种基本工具。然而，在估价开展的范围、所评估津贴计划的数量和这种估价的频率等方面，保险精算做法是可以不同的。随着人口年龄和养老金成本的增加，更多的政策关注被引向了财政可持续性问题，而保险精算的投入和专业知识也集中于评估这个问题。使这一任务变得复杂的是，社会保障制度在其中运作的外部环境正变得越来越不确定和复杂。所以，保险精算估价需要恰当反映这一外部环境，而在为任何分析使用的方法选择上和在设立合适的人口与财政假设上则要求保险精算师的专业知识和判断能力。

一种保险精算估价需要反映当地的现实。而用以确定方法和假设以及信息披露的方法必须满足某些最低标准。在这方面，国际社会保障协会（以下简称“ISSA”）“良好治理指导原则”提供了关于保险精算介入的重要原则。

关于保险精算安全的 ISSA 指导原则

《ISSA 良好治理指导原则》规定了四项涉及保险精算参与社会保障制度的指导原则。这些指导原则确立了推荐的结构和确保这种参与符合良好实践所要求的程序和机制。这些原则包括规定什么样的机构应被吸纳进来；报告制度和披露方面考虑；核查程序；确定费率方面的考虑；设立投资基准水平，以及针对上述一切衡量基金运作绩效。

保险精算估价正越来越多地被作为一种工具加以使用，以促进老年津贴提供和筹资方式的变化。最直接了当的方式是，从这种评估得到的结果能指明一种制度的未来筹资地位。但是，这种估价还可被用以检验改革选择方案，办法是通过变动一个或几个参数，比较不同可替代性方案的运作情况。这些参数包括提前退休年龄和津贴的变化、对支付中养老金增加的降低、或改变缴费评估方式的影响。

作为保险精算估价结果所采取的行动可以遵守一种公共协商程序或者要求立法机构和利益相关方制定一些措施以便在一定时间期限内恢复财政可持续性。在一些国家中，要求的行动走得更远——对制度的某些构成因素做出了自动调整，以改善短期和长期的财政地位。

自动调整机制的作用

一些国家（如葡萄牙和瑞典）实行了自动调整机制（AAM），根据制度的财政地位启动对津贴计算、提供或筹集基础和条件的变化。

这种机制的目的是保证进行有效和即时的调整以便使计划保持可持续性。由于它们的应用——在必要时——是事前达成的协议，所以它们的使用避免了对一种长时间决策过程的需要：关于事先商定的调整措施的决策——在理论上——是出自政治舞台。

虽然 AAMs 应当有助于增强财政可持续性，但是，有关它们的公平性和它们被应用的基础的问题仍然存在。鉴于制度的短期性财政健康在经济危机时期难以避免受害（导致资产价值下降、经济活动萎缩带来缴费水平降低、提前退休增加），这些调整在提升对社会保障的收入替代支持需求的同时，也引发了津贴的下降。由于这个原因，在一些国家和根据采取的措施，这些机制的“自动”适用已经由于政治需要而被推翻。

这样的机制具有走向对津贴制度的运作进行单一财政评估的风险——即确保它们满足可持续性要求，但同时走向偏离社会保障的更广泛社会目标，特别是提供足够的津贴。

计划设计和充足性问题

保险精算师在养老金改革方面的作用是颇具挑战性的。保险精算师们必须评估所提议的津贴变革的财务影响，以及如何为这些津贴筹措资金。在执行这项任务中，以及在与政策制定者和其他专家携手工作的同时，保险经算师们不应该忽视更广泛的社会保障目标。

过去，保险精算师有时被期待在确定与社会保障津贴相关联的成本和债务方面扮演一种被动的角色。今天，保险精算师正越来越多地被要求在设计提供和筹集老年津贴的新方式方面变得更加积极主动，被要求解决财政限制和提供足够津贴之间的微妙平衡问题。

名义缴费确定型计划的挑战和保险精算师的作用

诸如波兰、瑞典和拉脱维亚等一些国家在一种多支柱改革中纳入了一种名义缴费确定型（NDC）个人账户制度。这样一种方法在积累阶段可能更加透明，但是，也存在着一些挑战。保险精算师的作用是确保对最终实际支付的津贴水平和提供津贴的成本给予合适的考虑，并确保这种信息被明确无误地提供给所有计划成员。

这种参与在确定两项关键参数方面是十分重要的，这两项参数影响到津贴水平和制度的全部成本：一是至退休时账户结余的年度指数化比率；二是在退休时积累结余转换为定期支付养老金的比率。

在某些 NDC 改革中，一个优先的关注焦点一直是养老金制度的成本对提供的津贴水平的损害。由于更加不正规的工作模式、更大的非全日制工作的发生率和有时更低的退休年龄，妇女常常是特别严重的受冲击者，退休时的预定收入替代率低下。保险精算师需要发挥一种积极的作用，以确保关于适用于积累缴费（以及随后关于收到的津贴）的指数化比率的规则的影响是清清楚楚的，他们还要考虑到这些制度中固有的风险因素（如职业生涯中断、工资的易变性和提前退休等）。

名义账户结余转换为定期支付养老金的比率也提出了一些重要的经济和社会问题。不分男女的比率——它反映的是关于一个出生同期群体不分性别在领取养老金或曰年金年龄时的平均余命——应当被使用吗？年金转换比率应当反映“市场”条件或者制度在其中运作的经济环境吗？年金比率应当如何调整以反映寿命

长度的变化？这些问题是很复杂的。例如，使用一种转换比率可能歧视那些身体亚健康的人，常常是男性体力劳动者。然而，设立并实施多于一种的比率在管理上可能是十分困难的，而这样一种变化可能导向逆向选择。

所以，保险精算投入对于制定和管理 NDC 计划是必不可少的，以确保政策的决定恰当地反映足够性和可持续性两方面问题。保险精算师可以利用不同的设想方案来预测在一种制度下可能收到的津贴，并将这些结果与对这样的津贴财政成本的一种评估进行比较，从而允许政策制定者和社会保障管理部门做出合适的决策。

国家公积金制（NPPs）——什么被记入债权和如何进行转换？

在国家公积金制度（NPPs）的管理中也存在类似的问题，除非在这种情况下允诺的津贴由财务资产作为后盾。所以，可被记入个人账户债权的利息需要根据对基金会持有资产的实际回报加以评估。在立法要求一种必须给予的最低回报率的情况下，保险精算师应当对记入债权的比率以及对任何储备或保障基金要求提供建议，同时要考虑到在对基金会持有资产的回报方面将来可能的浮动。此外，保险精算师还应就合适的投资战略、长期现金流量规划和关于利息债权化政策提出建议。关于转换比率的决策需要广泛地反映国家的人口状况及其可能的演变，而且还要满足一系列社会、财政和劳动力市场方面的考虑。

缴费确定型计划中的保障

人们存在的关切是，包括国家公积金制在内的缴费确定型（DC）计划造成个人需承担太多的风险。在需要对风险进行更为公平的分担方面，一种日益扩大的共识正在形成。个人可能没有能力或没有意愿承担全部有关津贴供给的风险，但是，津贴制度的设计可以把某些保障包括进来以降低风险。在这里，保险精算师的作用是设计这样的保障并为它们作成本估价（例如，关于 DC 计划的最低回报率和转化率）以及评估任何可能导致的储备要求。对于个人计划的成员来说，保险精算师可以保证津贴预测正确地解释这样的保障对最后津贴水平的影响。

丹麦和瑞典：应对提前退休

1960 年，丹麦男子平均退休年龄为 66.5 岁；作为一种慷慨的提前退休措施带来的结果是，到 2000 年，平均退休年龄降低至 61 岁上下，从而引出了制度的可持续性问题。一批措施于是被实施了，包括提高提前退休和正常退休的年龄（并把这些措施与寿命改善联系起来），还实行了对晚退休的激励措施和对提前退休的阻遏。在瑞典，正规退休年龄被一种退休窗口所取代，包括从精算角度中性的提前退休，同时津贴现在也根据寿命的变化进行指数化。

提前退休和灵活退休

养老金制度需要反映国家劳动力市场不断变化的性质。一种刚性的法定退休年龄常常已变得不再合适，因为老年工人往往寻求做非全日制工作、停止和重新开始工作、或推迟退休。此外，许多通常为支持早先就业政策目标而提供慷慨提前退休条件的制度也不再是可持续的或公平的。在许多国家，由于财政限制日益增加，支持就业政策的需要集中于提高老年工人的就业率，所以，保险精算师在重新调整提前退休时间和条件方面的作用很可能会加倍。

资产负债模式化（ALM）

储备基金的管理要求对负债和现金流量限制的评估与改善对风险的评估与管理一起进行。鉴于储备基金日益增加的重要性和规模以及金融危机对持有资产的回报的影响，保险精算师的参与应当是受欢迎的。

ALM 是对储备基金投资加强关注的一种工具，它反映了一种对负债水平的影响和对确定投资政策的时间选择的更广泛评估。此外，资产等级的风险和多样化作为投资决策中一项关键考虑也正在显现出来。

正如 2012 年在阿布扎比举行的 ISSA“国际社会保障研讨会：应对可持续性的挑战”所报道的那样，ALM 现在日益构成了世界许多地区储备基金管理的一个组成部分。

信息的报告与通信

一旦保险精算的分析被完成，重要的是这种结果被用以确保制度的可持续性得到加强。在许多国家，都存在法律要求确保这种结果以一种合适形式加以披露和在规定期限内加以报告。关于制度财政状况的准确、及时和相关的信息现在和将来都将促进实施持久性改革并反映制度的真正财政状况。

良好的报告制度还可以增强公众对制度的信心并导致民众对社会保障津贴的更高评价。一般来说，保险精算报告的质量、表述和散发近年来有了改善，而这些均收到了 ISSA 的注意和宣扬。报告和其他通信应当是可靠的、容易理解的、简练的、正确的和最好是根据个人需要和状况制作的。

ISSA 调查表明保险精算报告对社会保障的重要性

一项覆盖 32 个国家中 46 个社会保障机构的研究报告称，在大多数情况下，保险精算估价必须至少每三年制作一次。80% 的报告被提交议会讨论或政府审阅，在大约三分之一的情况下，立法都要求在报告结论的基础上采取具体行动，有 80% 的报告被公布于众。

需要应对的挑战

保险精算师的职业地位和保险精算师的资格要求各国差异很大。尽管在走向对资格的共同承认，但在审查和培训要求以及在保险精算师的专业知识方面仍存在广泛的差别。这可能导致对一名保险精算师的职业资格价值和完成的工作作出不同的评价。鉴于存在这些国家间差异，分享经验和良好实践应是十分重要的。

用于可持续性评估和津贴预测的假设必须是恰当的。采用一种“最佳估计”假设已不再是合适的，适当的一系列替代性假设应当被用于敏感性分析和随机模拟。假设应当把外部环境变化的可能影响包括进来。

尽管报告制度有了改善，但是，对于可能被认为合适的信息和如何最好地将之传递应当给予更多的考虑。简单拼凑的更多信息可能不会使成员们更好地了解情况。

随着给予估价和预测的重要性日益增加，以及它们日益加大的复杂性，核查和同行审查是至关重要的。

在保险精算师的工作与其他利益相关方和职业人士合作更加密切、并需要考虑诸如气候变化影响、自然资源稀缺和工作方式、移民、人口方面变化等发展趋势的情况下，必须采纳一种全面的方法。

加强国家和国际层面对保险精算师的支持

在一些国家，代表保险精算师的职业机构制定了保险精算师在开展工作时应当加以遵守的某些职业标准。这些标准往往比关于良好实践的更一般性指导原则走的更远。在其他一些国家，强有力的指导和标准仍然是被要求的。一种进一步的需要是继续开展对保险精算人员的职业开发和培训活动。

在国际层面上，国际保险精算师协会提供投入和举办活动以支持知识建设和分享。同样，与保险精算问题相关的“ISSA 良好治理指导原则”也对社会保障精算师发挥作用予以支持，特别是这种作用将在 2012 年在柏林召开的国际社会保障协会第十七届国际社会保障精算师和统计员大会上变得格外突出。

保险精算投入是健康的社会保障管理、运作和规划的一个有机部分。然而，社会保障制度在其中运作的这个世界变得越来越不确定。尽管如此，特别是在合适的 ISSA 工具和管理框架的支持下，保险精算师将处于独一无二的地位来评估和管理风险，以及应对社会保障制度的长期可持续性挑战。

来源

国际社会保障协会，2011 年。Good governance guidelines for social securitz institutions（社会保障机构良好治理指导原则）。日内瓦，国际社会保障协会。

Langis, G. et al. 2012 年。Comparison of demographic and economic assumptions in the actuarial analysis of 24 social security schemes（关于二十四个社会保障计划精算分析中的人口和经济假设的对比）（5 月 30 日至 6 月 1 日在柏林举行的第 17 届国际社会保障协会国际社会保障精算师和统计员大会会议论文）。 日内瓦，国际社会保障协会。

Ménard, J. C. ; Billig, A. ; Léger, F. 2012 年。Survey on actuarial and financial reporting for social security schemes and its legal implications: Summary of findings and conclusions（关于社会保障计划精算和财务报告及其法律影响的调查）5 月 30 日至 6 月 1 日在柏林举行的第 17 届国际社会保障协会国际社会保障精算师和统计员大会会议论文）。 日内瓦，国际社会保障协会。

国际社会保障协会（ISSA）乃汇聚各国社会保障管理部门和经办机构的世界领军国际机构。国际社会保障协会为其会员提供信息、研究、专家建议和平台，以便在世界范围内建立和促进充满活力的社会保障制度和政策。

ISSA
4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int