

完善我国社会保险基金预算的建议

财政部条法司第四党小组

摘要：社会保障支出是现代国家财政支出的重要组成部分。从预算管理角度分析，社会保障又是一个比较宽泛的概念，包括社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚等诸多方面的内容。结合党的十九大报告提出的“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”的总体要求，本文借鉴国际立法实践，对社保基金预算和政府财政的关系及如何合理划分支出责任进行探讨。

关键词：社保基金预算；名义费率；统筹层次

社会保障支出是现代国家财政支出的重要组成部分。从预算管理角度分析，社会保障又是一个比较宽泛的概念，包括社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚等诸多方面的内容。我国社会保险基金预算由养老、医疗、失业、工伤、生育等五项基金预算组成，专项用于社会保险收支。结合党的十九大报告提出的“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”的总体要求，本文借鉴国际立法实践，对社保基金预算和政府财政的关系及如何合理划分支出责任进行探讨。

社会保险基金预算国际立法实践

由于各国社会保障制度设计不同，资金构成内容及收支流程各异，各国的社会保险预算也存在较大的差异，总结国际上社会保险预算立法经验如下。

（一）以美国为代表的基金预算模式。美国社会保险预算采取基金模式，仅对社会保险进行预算，并不与社会福利、社会救济等合并预算，社会福利、社会救济等支出通过政府一般公共预算安排，与我国目前的社会保险基金预算情况最为相似。美国的老年人、遗属和残障保险计划（即OASDI）是美国联邦政府建立最早的社会保障制度，全民参与，具有公共性和强制性，是一般意义上的“公共养老金”。其自建立之初就是全国统一的制度，所以在人员流动、资料更迭等方面不存在任何障碍，也有利于实行统一的制度调整和修改完善。该计划又分为“老年与遗属保险计划”和“残障保险计划”两个基金分别运作，前者占80%左右的份额。资金主要来源是雇主和雇员两方面缴纳的社会保险缴款，实际是联邦层级的工薪税，目前的税率为职工工资总额的

12.4%，由雇主和雇员各自交纳6.2%，对自雇者付其净收入的12.4%（有土地的农民属于这种情况）。社会保险缴款属于联邦税，收入约占联邦总额的30%。OASDI收入全部存入美国财政部专设的社会保障信托基金专户，实行基金预算管理。社会保障信托基金是美国联邦政府最大的信托基金，由财政部所属的社会保障信托基金委员会管理，其结余全部用于购买联邦政府发行的债券。虽然社保基金预算不再被看作联邦预算的一部分，但仍包含在代表联邦政府收支的预算总数内。

（二）以英国为代表的政府公共预算模式。英国的社会保障制度可以被归类为国家福利型，由国家承担大部分的社会保障责任。其社会保障预算与政府其他预算归为一起，并没有做特别的区分，政府对社会福利承担完全、直接的责任。英国的社会保障资

金收入来源于国民的社会保障缴款,社会保障缴款同政府的其他税收一样列入政府的一般预算。国民保健、个人社会福利、住房补贴和免费教育的资金来源于其他税收收入。考察英国预算中涉及社会保障支出的部分可见,英国的社会保障项目多,占财政支出的比重较大,管理也比较复杂。英国的国家预算只分为经常预算和资本预算,没有独立的社会保障预算,社会保障收支包含于经常预算之中,与资本预算之间没有关系。

(三)独立于政府预算的新加坡模式。新加坡的社会保险采取中央公积金制度,已由当初一项简单的养老储蓄制度发展成为一项广泛的社会保险储蓄计划,能兼顾公积金会员在养老、医疗、购房、家庭保障以及资产增值等多方面的需要。在该种模式下,社会保险的收入和支出均独立于政府之外,单独管理,无论是收入还是投资运营均不纳入政府预算。按照新加坡公积金法令,所有受雇的公民和永久性居民都是新加坡公积金会员,都须依法缴纳公积金。目前公积金的缴费率为40%,其中20%从雇员的薪金中扣除,20%由雇主缴付。

由于社会保险本来是国家宏观调控的一种政策手段,若完全脱离预算之外,政府只是通过法律法规等对社会保险实行间接管理,利用社会保障进行宏观调控的作用明显减弱。目前从世界范围看,社会保险完全脱离国家预算这种形式,基本为少数小国家采用。

我国社会保险基金预算面临的主要问题

(一)在支出方面财政对基金的补助责任缺乏清晰合理的界定。我国财

政和社会保险的关系仍然存在一些不够明晰和合理之处,需要抓紧研究解决。例如,在企业职工基本养老保险方面,受激励约束机制不健全、精算平衡属性不强以及人口老龄化和其他经济社会因素影响,制度可持续性越来越差,加上财政对基金的补助责任缺乏清晰合理的界定,事实上承担了无限兜底责任,且地方依赖中央问题突出,不利于增强养老保险制度的精算平衡属性。在城乡居民基本养老保险和基本医疗保险方面,筹资机制不完善、责任分担机制不合理问题也比较突出。财政对居民保险的补助旨在发挥引导和鼓励作用,但在相关制度实际运行中过于依赖财政补助,保险的性质淡化,泛福利化倾向严重。城乡居民养老保险主要依靠政府全额负担的基础养老金,比如,2016年城乡居民人均月养老金114元,其中个人账户养老金11元,仅占领取待遇的9.6%。2017年,国家规定的居民医疗保险政府和个人筹资之比为2.5:1,实际执行为2.85:1。

(二)在收入方面我国社保基金名义费率过高,征收率过低。当前我国社保基金名义费率高达42%,根据安永会计师事务所《2016-2017年世界个人税收和移民指南》的统计,在有数据的150多个国家中,高于或接近40%费率的国家仅有法国等少数欧洲高福利国家。我国人均收入水平远低于发达国家,社会保险费名义费率却明显偏高,两头“挤压”,会限制整个社会的发展活力。过高的名义费率,也会刺激企业和个人产生逃避缴费的动机,进而推高征管难度。这不仅会导致社会保险费实际缴费收入不足,还会在依法缴费企业和偷逃费企业之间形成不公平竞争局面。而与过高的名义费

率相对应的是,由于我国社会保险缴费制度强制性不足,社会中普遍缺乏缴纳社会保险费意识,实际缴费基数远低于实际工资水平,导致社会保险实际费率与名义费率差距较大,征收率过低。例如,根据国家统计数据测算发现,从2006年至2015年,城镇职工社会保险基金收入扣除财政补贴后,仅占当年度社会保险基金应征收收入的60%左右,且有逐年下降的趋势。有研究表明,目前职工和企业的实际社会保险缴费仅为22%。根据基金平衡公式,满足社会保险基金收支平衡的费率应等于制度赡养率乘以制度替代率。以养老保险为例,2015年中国城镇职工养老保险替代率为44.6%、赡养率为34.9%,如此,养老保险制度仅需15.6%(44.6%×34.9%)的费率水平即可维持基金平衡。但现实中,养老保险费率高达28%,且多数地区养老保险基金已持续多年收不抵支,财政补贴逐年攀升。企业和职工的实际缴费水平远低于政策费率标准,供款主体的缴费不实是导致上述现象的重要原因。

(三)社会保险统筹层次低,削弱了保障功能。由于历史原因,我国社会保险制度建设走的是一条“自下而上、由点及面”的改革路径。这种“渐进式”模式有利于减少改革阻力,保证平稳推进,但也不可避免地产生社会保障制度“条块分割严重、碎片化现象突出、政策制度缺乏衔接”的问题,带来不同人群待遇水平相差较大,区域之间、城乡之间社会保障事业发展不平衡等一系列矛盾。社会保险基金统筹层次低是我国社会保险制度存在的突出问题之一,各自为政的制度设计不仅影响不同地区社保基金的征缴和使用,不利于保障参保者的权益,



也不符合社会保险的“大数法则”，使得基金的保障能力较弱，还导致基金监管的安全性降低。

从长期看，2020—2040年将是我国人口加速老龄化阶段，即使在经济增速维持较高水平的前提下，社保基金的收支缺口仍会进一步加速扩大，对财政补助的依赖度也会显著增加。

完善我国社会保险基金预算的建议

目前，大多数国家都建立了相对独立的社会保险预算制度，我国《社会保险法》也规定社会保险基金通过预算实现收支平衡，《预算法》规定社会保险基金预算应当保持完整、独立。为了完善我国社会保险预算制度，最大程度的保持其独立性和自持性，初步考虑如下：

（一）推进财政对社会保险补助和管理责任的明晰化、合理化。预算管理上要在财政一般公共预算与社会保险基金预算之间建立防火墙，合理界定两者关系并优化衔接。考虑到社会保险基金“自保公助”的性质和“精算平衡”的属性，从健全激励约束机制、强化社会保险具体经办管理部门和其他有关主体的责任、避免将社会保险管理中的问题和社会保险基金收支的

矛盾简单转嫁为财政支出压力的角度出发，应当推进一般公共预算对社会保险基金的补助责任明晰化、合理化，力求通过完善保险制度、优化管理措施来实现收支平衡，避免财政无原则的兜底。建议根据预算管理法律法规和社会保险制度改革发展的客观需要，加快研究确定财政对社会保险补助责任的合理分担比例和具体机制。

（二）在法律法规中承认社会保险基金预算的特殊性。2010年颁布的《社会保险法》规定社会保险基金通过预算实现收支平衡，2014年新修订的《预算法》也将社会保险基金纳入政府预算体系。有人提出，社会保险基金属于社会共济性质，社会保险基金主要来源于参保单位和个人缴费，不是政府收入。为减少不必要的争吵，建议借助《预算法实施条例》的修订机会，承认社会保险基金预算的特殊性，即明确“社会保险基金预算收入上主要来源于社会保险缴纳，政府根据实际情况和财力给予制度性、机制化的补助，支出上用于参保人的待遇”。同时，考虑到社保基金预算的特殊性，建议根据《预算法》第十一条第二款的规定，在《预算法实施条例》中就社会保险基金预算的编制主体和编制方

式予以明确，即规定“社会保险基金预算按照不同项目，由统筹地区编制，上一级部门汇总编制”。

（三）择机适当降低费率，提高征收率。进一步清晰各主体的职责，明确社会保险各项制度的合理定位，让社会保险待遇回归保基本的定位，让用人单位和参保者的社会保险费负担更加适度，让地区之间、单位之间的缴费负担更加公平合理。在名义费率已经过高的前提下，要增加缴费收入，只能依靠提高征收率。根据《深化党和国家机构改革方案》，社会保险各项收费交由税务部门统一征收，税务部门可以利用自身优势，通过完善征管服务来提高征收率。

（四）逐步提高社会保险基金统筹层次，增强保障功能。《社会保险法》明确规定“基本养老保险基金逐步实行全国统筹，其他社会保险基金逐步实行省级统筹”，为实现各项社保制度的全国统筹提供了法律基础。在逐步统筹各项社会保险制度的进程中，具体的制度设计、统筹时间和步骤等方面依然需要中央政府的顶层设计，通盘考虑，全面推进。在充分考虑全国各地社保制度的差异性和共性的基础上，做好统筹实施方案，加快提升各项社保制度的统筹层次。

（五）建立完善社会保险精算报告制度。根据社会保险精算工作开展情况，逐步建立起符合我国国情的、规范的、经常性的社会保险精算评估与报告制度，及时监控和报告基本养老保险基金运行中的风险和问题，为研究制定相关政策及编制基金收支预算提供可靠的依据，推进精算制度在社会保险改革中的应用，努力实现社会保险基金预算长期收支平衡的目标。■

责任编辑 廖朝明