

为建立社会保险基金 预算制度开好头起好步

■ 孙志筠

近日，国务院印发了《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》(以下简称《意见》)，明确从2010年起在全国范围内建立社会保险基金预算制度，这是自社会保险基金实行收支两条线管理以来的又一次飞跃，标志着社会保险基金管理进入了一个新时代。

一、提高认识，深刻理解建立社会保险基金预算制度的重大意义

(一)建立社会保险基金预算制度是社会保险事业发展的必然要求

社会保险基金的筹集、使用、管理、监督与社会保险制度相伴而生，是社会保障体系不可或缺的重要组成部分。近年来，随着各项社会保险制度的广泛建立和不断完善，基金收支规模迅速扩大。1998—2008年，基本养老、失业、基本医疗、工伤、生育等5项社会保险基金收入从1500多亿元增加到12400多亿元，支出从1500多亿元增加到8800多亿元，滚存结余从880多亿元增加到14000多亿元，各级财政对基金的补贴由20多亿元增加到

1600多亿元。规模过万亿的社会保险基金的收、支、运行事关人民群众的切身利益，又与国家财政支出密切相关，客观上需要对社会保险基金的收支管理更有计划性、统筹性，对社会保险基金的监督更有广泛性和操作性。同时，建立起覆盖13亿人口的城乡社保体系，不断提高保障能力和水平，也需要有合理稳定的资金保障。建立社会保险基金预算，做好社会保险基金的筹集、使用、管理、监督是社会保障事业发展的需要，是社会保障体系建设的重要组成部分。

(二)建立社会保险基金预算制度是增强社会保险基金计划性和约束力的有力保障

上世纪90年代中期，由于管理制度不健全，一些地方挤占挪用社会保险基金现象比较严重。为加强管理，1996年《国务院关于加强预算外资金管理的决定》规定，“以政府信誉强制建立的”“社会保障基金在国家财政建立社会保障预算制度以前，先按预算外资金管理制度进行管理，专款专用”，自此，社会保险基金开始逐步纳入财政专户，实行收支两条线管理。1999年，财政部、原劳动保障部共同

制定的《社会保险基金财务制度》进一步明确规定，各项社会保险基金应纳入单独的社会保障基金财政专户，实行收支两条线管理，并对社会保险基金预算的编制、执行、调整和决算做了规定，初步建立起部门间相互支持、相互制约的社会保险基金管理体制，强化了社会保险基金的财政管理和审计监督，有效防范了基金被挤占挪用的风险，社会保险基金的安全性大大增强。但是，目前除少数地方外，全国大部分地区社会保险基金还没有纳入预算管理，基金收支只有事后的决算，没有事前统一规范的计划、预算，执行中缺少必要的依据和约束力，财政补助责任不明确，常常是临时性的安排。因此，有必要建立社会保险基金预算制度，增强社会保险基金收支的计划性和执行的约束力，进一步提升社会保险基金管理层次，这也是政府公共服务职能充分和有效发挥的具体体现。

(三)建立社会保险基金预算制度是强化社会保险基金监督的有效手段

社会保险基金是社会保险制度顺利运行、人民群众利益得到切实保障的物质基础。要管好用好社会保险基

金,除了建立相关的制度政策外,对基金管理实施有效的监督制约也至关重要,包括内部监督、行政监督、审计监督和社会监督等。通过建立和完善社会保险基金预算、执行、决算制度,使基金运行处于有序的框架之内。通过社会保险基金预算收支科目的明细列示,使社会保险基金收支活动处于更加公开、透明的境况之下。待条件成熟后通过人大审批程序,更会将人民的监督纳入法制化轨道,从而有利于监督工作的有效实施。

(四)建立社会保险基金预算制度是党和人民的共同要求

2009年5月,胡锦涛总书记在十七届中央政治局第十三次集体学习时的讲话中指出,要研究建立社会保障基金预决算制度,强化预算约束,形成稳定的基金来源渠道,提高保障能力和水平。近三年来,全国人大连续在预算审查报告中对建立社会保险基金预算提出了明确要求。同时,《国务院批转发展改革委关于2009年深化经济体制改革工作意见的通知》也明确指出,要“加快推进财税体制改革,建立有利于科学发展的财税体制,深化预算制度改革,研究起草国有资本经营预算条例,试行社会保险基金预算制度,实现公共财政预算、国有资本经营预算、政府性基金预算和社会保障预算有机衔接”。社会保险基金预算制度虽然“千呼万唤始出来”,但也是水到渠成的必然结果。从社会上的反映看,前不久,国务院决定建立社会保险基金预算制度的消息一经公开,立即引起了强烈反响,社会各界予以高度评价,认为是符合中国国情、顺应时代要求、凝聚人民意志的管理制度创新。财政和社会保障领域的专家一致认为,建立社会保险基金预算制度有利于规范基金管理、明确政府责任。广大群众也认为,建立了社会保险

基金预算制度,社会保险基金将会更加安全。

(五)建立社会保险基金预算制度是顺应时代发展的重大举措

在研究方面,为探索建立社会保险基金预算,从1996年起,财政部即初步开展了建立社会保险基金预算制度的相关研究。2005年,在借鉴国外社会保险基金预算经验和总结地方试编社会保险基金预算经验基础上,进一步提出了社会保险基金预算具体设想。在实践方面,从1996年起,北京、河北、辽宁、浙江、安徽、福建、山东、湖北、广东、新疆、海南等省先后开展了社会保险基金预算试编工作,对建立社会保险基金预算制度进行了积极探索。地方试编社会保险基金预算的实践,取得了明显的成效,为加强社会保险基金预算管理提供了有益的尝试,也为全国社会保险基金预算编制提供了参考依据。此外,近几年,为加强管理,社会保险经办机构也组织各地编制了社会保险基金收支计划,为建立全国统一的社会保险基金预算制度积累了宝贵经验。

二、深入学习,准确把握国务院文件精神

《意见》明确了建立社会保险基金预算制度的方向和目标、原则、范围、程序、方法等,是做好社会保险基金预算工作的纲领性文件。各级财政部门、人力资源社会保障部门要统一思想认识,深刻理解和准确把握社会保险基金预算制度的核心实质。

(一)准确把握基金预算编制的基本原则

社会保险基金预算应遵循以下基本原则:

一是依法建立,规范统一。社会保险基金预算是根据国家社会保险和预

算管理法律法规建立的,要严格执行国家社会保险政策和预算管理办法,按照规定范围、程序、方法和内容编制、调整和执行。

二是统筹编制,明确责任。社会保险基金预算按统筹地区编制执行,统筹地区要根据本地实际,明确本地区各级人民政府及相关部门责任。

三是专项基金,专款专用。社会保险基金预算严格按照有关法律法规要求规范收支内容、标准和范围,不得挤占或挪作他用。

四是相对独立,有机衔接。在国家预算体系中,社会保险基金预算单独编报,与公共财政预算和国有资本经营预算相对独立、有机衔接,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。

五是收支平衡,留有结余。社会保险基金预算坚持收支平衡,适当留有结余,不得出现赤字。

(二)严格执行基金预算编制的基本要求

编制社会保险基金预算,应严格按照预算编制的基本要求,保证基金预算编制的科学、规范、准确、及时、完整。

保证基金预算的科学性,就是要准确把握社会保险基金发展规律。要统筹考虑上年度基金预算执行情况、本年度国民经济和社会发展规划、人力资源社会保障事业发展规划、社会保险政策和财政补助政策等因素,科学编制基金预算草案。

保证基金预算的规范性,就是要规范社会保险基金收支行为,严格按照规定的范围、程序、方法和内容编制。纵向来说,要以统筹地区为单位,自下而上,层层编制、层层汇总、层层审核、层层上报,不得代编、漏编。横向来说,在部门分工上,财政部门、人力资源社会保障部门及社会保险经办

机构、税务机关等都参与此项工作，多家协作、密切配合。

保证基金预算的准确性，就是要保持预算编制规范、预算执行有效。社会保险费收入应根据社会保险参保人数、社会保险缴费率、上年度社会平均工资水平、工资增长等因素，结合社会保险征缴扩面任务合理确定。财政补贴收入应统筹考虑上年度财政补助水平，并剔除不可比因素后加上本年新增补助综合分析填列。编制基金支出预算草案应按照规定的支出范围、项目和标准，并考虑基金支出变化趋势，综合分析人员、政策等影响支出变动因素，编制基金支出预算草案。各地要严格执行各项社会保险待遇规定，确保各项社会保险待遇政策落实，不得随意提高支付标准、扩大支出范围。

保证基金预算的完整性，就是将基金所有收支项目都纳入预算管理范围。当前，要将企业职工基本养老保险、失业保险、城镇职工基本医疗保险、工伤保险、生育保险五项保险基金的保险费收入、利息收入、财政补贴收入、其他收入等所有收入项目纳入基金收入预算编制范围；将各项社会保险基金按规定应当支付的待遇支出项目纳入支出预算编制范围。从长远看，要积极创造条件，将根据国家法律法规建立的其他社会保险基金尽快纳入社会保险基金预算管理。

（三）统筹兼顾编制本地区基金预算

《意见》规定，各地区要编制2010年度社会保险基金预算，也就是说，从2010年起在全国范围内正式建立社会保险基金预算制度，各地区必须不折不扣地贯彻执行。《意见》同时提出，各地区要结合本地实际编制基金预算，这给各地区留有一定的空间，保持了政策必要的灵活性。对于此前已

经开展社会保险基金预算试点的地区，应汲取试点取得的成功经验，不断加以完善，要根据当地社会保险费征缴体制和基金管理机制，在《意见》规定的基本原则框架下，合理确定编制社会保险基金预算的程序、方法及其他事宜。已经向人大报送审批社会保险基金预算的地区，要按照各级人大的要求继续做好预算报送审批工作。同时，按照《意见》要求，要进一步完善社会保险基金预算执行、调整和决算等工作程序。

（四）清晰界定部门职责

根据《意见》要求，财政部门负责组织社会保险基金预算的各项工作，审核社会保险基金预算草案，联合人力资源社会保障部门向本级人民政府报送审核后的社会保险基金预算草案，批复政府批准的社会保险基金预算，组织社会保险基金预算的执行。人力资源社会保障部门及所属社会保险经办机构负责具体编制汇总社会保险基金预算草案，执行社会保险基金预算。社会保险费税务征收地区，税务机关参与社会保险基金收入预算草案编制、预算执行和预算调整等工作。各部门要积极发挥各自的职能作用，加强协作，共同做好社会保险基金预算编报工作。

（五）认真处理好几个具体问题

一是正确处理国家预算和部门计划的关系。国务院决定建立社会保险基金预算制度，意味着社会保险基金预算已正式上升为国家预算，必须遵循规定的编制、报批程序，政府审查批准后对财政部门 and 人力资源社会保障部门都具有强制性和约束力。无论从法律层次、规范程度，还是强制约束力上讲，国家预算绝不是部门计划，其效力远远高于部门计划，部门计划必须服从和服务于国家预算。

二是各级财政部门、人力资源社

会保障部门必须加强对基金预算的审核工作。基金预算草案由统筹地区的社会保险经办机构具体负责编制，并自下而上逐级编报，财政部门、人力资源社会保障部门在汇总、审核过程中，要切实履行职责，认真加强审核，发现问题要积极与社会保险经办机构沟通，及时纠正。对预算草案中收入测算不符合社会保险基金收入规律、明显偏低的，对年度收入执行情况与年初预算安排偏离过大的，对随意提高支付标准、扩大支出范围、人为抬高支出预算的，要建立审核、预警、纠正机制，及时发现，妥善解决。财政部、人力资源和社会保障部也会研究建立通报表扬批评制度，促进全国社会保险基金预算编制、执行的合理有效。

三是积极创造条件，尽快向人大报告基金预算，自觉接受人大监督。随着社会保险基金预算制度的不断完善，社会保险基金预算在报送政府审批的基础上，应尽快向人大报告。考虑到各地实际情况差异较大，目前统一规定将社会保险基金预算向人大报告的条件还不成熟。经商全国人大常委会预算工作委员会同意，在试编期间，社会保险基金预算向人大报告的时间进度安排，由各地根据当地实际情况确定。经过一段时间试编，待条件成熟后，全国社会保险基金预算草案将由国务院适时向全国人大报告。

《意见》已经决定我国从2010年开始编制社会保险基金预算。各地要全面、准确地把握国务院文件精神，不折不扣地把国务院的要求落实到做好编制2010年社会保险基金预算工作中去，做到开好头、起好步，为我国建立社会保险基金预算制度顺利起航作出积极的贡献。

（作者为财政部社会保障司司长）

责任编辑 刘慧娟