

# 美国和日本的社会保障预算及启示

■ 崔晓冬

美国和日本在长期的预算管理实践中逐渐形成了一套比较先进、完整的社会保障预算制度。借鉴两国经验对改革和完善我国预算制度，促进我国社会保障预算制度早日建立具有重要意义。

美国社会保障预算纳入联邦预算体系，分为预算内和预算外两个部分。按现行法律规定，社会保障支出项目，只有养老、遗属和残联保险信托基金，又称“社会保障信托基金”列为预算外，而社会医疗保险基金、联邦/州失业保险基金、社会救助和社会福利项目等则列入预算内。预算内项目由总统预算与管理办公室负责编制，预算外项目由挂在财政部的基金管理委员会负责编制，同时该委员会每年向国会报告社会保障信托基金的收支状况，提出短期(10年内)和长期(75年内)基金的情况预测，并根据短长期预测就联邦社保基金的投资和征缴提出相应的方案。社会保障信托基金收支情况纳入预算外项目管理的主要原因：一是避免掩盖政府公共支出的赤字，以2009财年为例，美国政府总赤字为4070亿美元，其中预算内赤字6110亿美元，预算外盈余2040亿美元。将社会保障信托基金收支单列，可以避免

政府通过社会保障信托基金盈余掩盖公共支出的巨额赤字，增强国会对一般预算的控制力度。二是社会保障信托基金与其他社会保障项目不同，其收支更具有长期性，需要对其进行短期(10年)和长期(75年)预测，以便政府及时调整政策应对未来支付高峰。

日本实行复式预算制度，中央预算分为“一般会计预算”、“特别会计预算”和“政府关联机构预算”三大类。一般会计预算管理中央政府的一般性财政收支，它以税收、国债收入等为来源，为中央政府的行政管理、社会保障、教育、公共投资等活动提供财力支持。在日本，通常情况下所讲的预算就是一般会计预算。特别会计预算是分类管理型事业预算，包括若干大类，其中保险特别会计预算，是管理政府社会保险业务的特别会计预算；融资特别会计预算，是管理中央政府融资贷款的特别预算；整理特别会计预算，是管理中央政府特殊资金的特别会计预算，如国债偿还基金特别会计预算等。

日本社会保障预算以特别会计预算为主，一般会计预算为辅。日本政府一般会计预算收入中没有关于社会保障的收入项目，仅在一

般会计预算支出中设立社会保障关系费支出项，具体核算社会救济、社会福利、公共卫生等项目的全部支出和国家承担的社会保险费或对社会保险基金的补助支出。日本特别会计预算涉及到的社会保障项目全部是社会保险基金，包括厚生年金、船员保险、国民年金、国立医院(医疗保险)、劳动保险(失业和工伤保险)等5个特别会计账户。

美国和日本社会保障预算有几个共同特点：

一是强调社会保障预算的相对独立性。美国和日本都注重社会保障预算的相对独立性，采取以特别预算为主、一般预算为辅的社会保障预算管理模式。将社会保险基金与其他社会保障项目独立，纳入特别预算编制范围；社会救助、社会福利等社会保障项目则纳入一般预算编制范围。一般预算只反映社会保障支出，不反映收入情况，在特别预算中反映社会保障收支，同时对社会保险基金做出短期和长期预测。一般预算中政府对社会保险补助支出，构成特别预算中社会保险基金财政补助收入，既保持社会保障预算相对独立性，又反映了社会保障预算与一般预算的联系。

二是注重社会保障预算编制的精细管理。社会保障资金收支变动的政策涉及面广、影响时间长，必须精确预测。美国的社会保障信托基金要进行长达75年的精算预计，并且年年向全体国民公布，说明未来社会保障信托基金将在哪一年出现赤字，采取一项措施又会使其赤字延长至哪一年出现等等，这对完善有关政策、保证社会保障信托基金的安全、增加其管理的透明度是十分重要的。日本规定“厚生年金”至少每五年进行一次精算评估，在厚生省的养老金局下设有精算事务处负责编制精算报告，并定期向公众公布。

三是注重社会保障预算编制的法制化。美国社会保障预算编制受到《1921年预算与会计法》、《预算与截留控制法》、《混合预算调节法》等20多部法律和修正案的限制。日本社会保障制度的四大体系，均有与之相对应的法律法规，如社会保险体系有《健康保险法》、《厚生年金法》、《社会保险审议官和社会保险审查会法》等共28项法律法规与之对应；社会救济及社会福利体系有《生活保护法》等共17项法

律法规与之对应。各项社会保障制度的实施、管理有法可依，确保了预算编制的严肃性与稳定性。

虽然美国和日本与我国在政治、经济等方面存在很大的差异，但在社会保障预算编制方面，我们可以得到如下启示：

一是建立社会保障预算增强政府宏观调控能力。随着社会保障体系建设的不断推进，社会保障资金特别是社会保险基金的收支流量越来越大，并形成规模庞大的结余。社会保险基金作为一种递延性的消费基金，对全社会的消费与积累关系、社会供求总量平衡关系影响较大，客观上要求政府采取一定的手段进行管理和控制。建立社会保障预算，有利于政府从国民经济运行的全局出发对社会保障筹资和管理机制进行更加科学的规划，以最有效率、对宏观经济运行和经济激励机制影响最小的方式推进社会保障制度建设，在社会和经济承受能力与各项政府收支活动的资金需求之间实现最优平衡。

二是实现社会保障预算与公共财政预算、国有资本经营预算、政府性基金预算的有机衔接。从日本

社会保障预算模式看，社会保障预算既保持相对的独立，又与一般公共财政预算保持紧密的联系。从我国社会保障体制看，社会保障资金有别于一般性财政资金，应严格规范社会保障收支内容、标准和范围，专款专用，保持其完整和独立。同时，社会保障预算作为国家预算的重要组成部分，在制度设计上，应保持与公共财政预算、国有资本经营预算、政府性基金预算的相互衔接。目前，我国社会保障支出压力较大，从保证国家预算体系的整体性和总体平衡性的需要出发，应将国有资本经营预算收入作为社会保障的一项重要资金来源，弥补社会保障预算缺口。

三是加强社会保障预算的风险预测功能。受人口年龄结构、经济发展水平等因素影响，社会保障支出与公共财政一般的经常性支出呈现出不同的发展规律。通过社会保障预算，可以对社会保障制度中长期收支状况进行分析预测，从而及时调整和完善有关制度、建立储备基金，以应对人口老龄化的挑战，避免社会保障基金的短期收支盈余对政府一般公共预算管理产生不合理的扩张效应。

四是强化社会保障预算的法律严肃性。为保证社会保障预算制度的顺利实施，规范社会保险基金管理，应根据《预算法》、《预算法实施条例》和《社会保险基金财务制度》等，制定相应的社会保障预算制度规范，逐步细化和统一各项社会保险基金预算编制、执行和审批的原则、范围、方法和程序等，并以法律的形式固定下来，明确社会保障预算的法律严肃性和统一性。<sup>[4]</sup>

（作者单位：东北财经大学）

责任编辑 刘慧娴



联邦养老保险是美国社会保障制度的重要组成部分