

湖北代表童道友说，作为财政工作者，虽然感到财政工作任务重，难度大，矛盾多，但同时也觉得现在是搞好财政工作的最好时期。完成“十五”时期和今年的财政工作任务，有利条件很多：一是有各级领导对财政工作的重视和支持。去年中央举办了两期省部级领导干部财税专题研讨班，这是以前没有过的，规格之高，时间之长，课题之集中，研究问题之深刻，是空前的。充分说明以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体对财政工作的高度重视和亲切关怀，必将对新世纪的我国财政改革与发展产生重大而深远的影响。在我们湖北，省委、省政府领导也对财政工作非常重视，书记省长亲自抓财政，经常听汇报，经常研究财政问题，经常给予指导。二是有一个好的创新机制。从理财工作上讲，体制上的创新，关键是法律法规的创新。改革开放以来，特别是党的十四大确定建立社会主义市场经济体制以后，财政立法工作取得了突破性的进展。如《预算法》、《税收征收管理法》等的颁布实施，使财政活动进一步走向法制化。今年湖北财政工作的主题是创新、规范，有了创新机制和规范运行，财政工作就一定能上新台阶。

四川代表周维莲认为，“十五”的目标是实事求是、积极可行的，因为“九五”的发展已经奠定了一个很好的基础，只要能继续保持经济增长的势头，经过努力，“十五”的目标是能够达到的。

云南代表赵钰说，总理在关于“十五”计划纲要的报告中提出速度与效益相统一的问题，要求在提高效益的前提下实现较快的发展，特别强调，“有市场、有效益的速度，才是真正的发展，才是硬道理。”财政是国民经济的综合反映，财政收入的较快增长，是国民经济有效益的体现。我相信，通过“十五”计划的实施，我国国民经济的运行质量将不断提高，财政将变得更加稳固和强大。



○ 贾康 杨良初

养老保险制度作为社会保障制度的一个主要组成部分，其制度本身需要规范化，财政对基本养老保险领域的介入和管理也必须规范化。财政支持职工基本养老保险主要应从社会保险税的开征及方案设计、养老基金预算管理、养老保险财政补助制度三个方面入手。

通过社会保险税方式获取基本养老保险资金

目前世界各国获取基本养老保险资金的方式即筹资模式，通常有三种形式：缴税制、缴费制和预筹基金制（强制储蓄）。通过对三种筹资模式的比较，我们认为社会保险税比缴费制更有效率，比预筹基金制和缴费制具有更强的约束机制，比缴费制和预筹基金制更能体现市场经济所要求的公平性。

尽管现行的“社会统筹与个人账户相结合”的模式吸收了强制储蓄的优点，也吸收了社会统筹互剂性的特点，但是仅解决了社会保险资金的分配问题，并没有解决好社会保障的筹资问题。如果筹资仍然停留在目前的

缴费制形式上，势必因缴费制带来的缴费不足导致社会保险收支平衡困难，影响整个社会保险机制的运转。因此，开征社会保障税就是充分利用缴税制在筹资方面的诸多长处克服缴费制存在弊病的最优选择。

1. 可以确保社会保险收入的稳定可靠。开征社会保险税建立起了一个比较规范稳定的收入来源渠道，以法律为依托的税收的强制性和规范性将增强社会保障资金筹集的约束力，杜绝拖欠、不缴和少缴的现象，保证收入的稳定可靠；用法律的形式把企业、个人的权利义务确定下来，保证每个参保者都按照各自收入的一定比例，持续、稳定地交纳保险金，克服了现行缴费方式筹资的困难和管理混乱的问题，使社会保险基金来源稳定、充裕。

2. 有利于建立规范化的社会保险资金收、用、管制度和投资制度。开征社会保险税，由税务机关统一负责社会保障所需资金的筹集，可以充分利用现有税务机关的人力和物力，降低社会保障筹资成本；在此基础上进一步设置专门的机构负责社会保险资金的管理和使用，形成收入、管理、使用各部门相对独立、相互制约、相互监

督的机制。改变了现行缴费办法中存在的收、用、管三分，资金使用缺乏监督制约，挪用浪费严重的现象。专业化的管理将使规模经济效益得以更好的发挥，有助于实现管理费用的最小化，使资金的运用符合成本效益原则。基金的统一征收，进而创造条件实现了在更广范围内资金的调剂，即实现地区之间、行业之间的资金余缺调剂，体现了社会保障的社会互济性，确保了社会保险支出的稳定性。另外，规范化、专业化的管理，也将有助于克服结余资金投资分散化的风险，促进结余资金的保值、增值。

3. 有利于公平税负，促进劳动力跨地区、跨行业流动。开征社会保险税，实行规范化的征收方式，有利于贯彻政府统一的社会保险筹资政策，可以避免因费率不统一和欠缴严重造成企业负担过重和负担不均，对企业实现政策上实质性的一视同仁。社会保险税通过税法规定的统一课征率，可以克服目前不同行业、不同所有制、不同地区之间企业职工缴费办法存在的筹资比例相差悬殊、负担不均、待遇有别的弊端，实现在同一比例下“多收入者多缴，少收入者少缴”的社会保险负担纵向平衡和“收入相同者负担一致”的横向公平，从而推进公平竞争和全国统一市场的形成，为人力资源的大范围合理流动提供保障。

4. 有利于建立社会保障预算，确保基金的安全。开征社会保险税，为把社会保险金直接纳入预算奠定了良好的基础。建立社会保障预算，将通过税收形式筹集的社会保险金以及原来国家财政经常预算中的社会保障收支通过专门的预算反映出来，使社会保险的收支管理真正纳入预算管理的轨道，将显著地强化社会保障资金管理的规范化、法制化，强化国家对社会保障事业的管理，使财政对社会保障资金的管理监督更加直接、透明。同时，通过社会保障预算的编制和审批，社会保障资金的筹措、管理、使用纳入国

家立法机关的法律监督、新闻媒体的舆论监督和人民群众的社会监督之下，使社会保障资金的合理筹措、有效使用和保值增值得到有力的保证。

5. 有利于建立社会保障的社会化管理体系，节省管理成本，提高管理效率。社会保险税遵循“普遍纳税，共同负担”的征收原则，有纳税能力的劳动者及其所在单位共同承担纳税义务，可以真正将企业原来承担的职工养老、医疗、工伤、失业等社会责任的重担卸下来，在一个大统筹、高规范的框架下真正将“企业保险”转变为“社会保险”。社会保险金通过税务机关统一征收，由专门的社会保险机构负责具体的管理，通过银行、邮政储蓄等社会化网络渠道发放职工养老金，建立起了社会保险社会化的管理体系。由于统一征收，由专门机构管理和发放，体现了社会保障社会化的原则，避免了企业保险形成的职工对企业的依赖和依附，以及企业对职工的终身保障责任，克服了劳动制度改革和产业结构调整中劳动力流动和再就业的障碍。同时，社会保险社会化的管理体系可以杜绝在现行缴费体制下企业坐支、挪用职工养老金的状况，真正实现社会保险金社会化征缴、社会化发放，大大节省管理成本，提高管理效率。

我国社会保险税方案的设计

1. 纳税人和纳税对象的确定。城镇所有用人单位，包括企业（国有企业、集体企业、外商投资企业、私营企业、股份制企业、个体工商户等）、机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位及其职工，都应成为社会保险税纳税人。农民进城从事工商盈利性活动一年以上者，也应成为社会保险税纳税人。企事业单位以职工工资总额作为社会保险税课税依据，私营业主和个体工商户可按缴纳个人所得税的所得额作为课税依据。

2. 税率的确定。确定税率时，首先要考虑国家举办的社会保险仅限于基本保险的层次，而不是全部保险，除基本保险以外的保险需求要通过补充保险、储蓄保险、商业保险去满足；第二要考虑人口老龄化趋势及其要求；第三要考虑养老、失业、医疗、工伤保险各自的特点。一般地说，养老保险应选择部分积累模式，而失业、医疗、工伤保险可选择现收现付的模式。税率的设计上，应综合考虑如何满足不同险种对保险资金的需求。从国外的经验看，有的国家只设计社会保险总税率，然后将其分为企业和个人应交税率；也有的国家按保险项目设置税率，分解为企业单位和个人交税率。我国的社会保险税率设计，应设置一个总税率，将其分解为企业单位和个人交税率，然后将征收额按固定比例分解为养老保险基金、失业保险基金、医疗保险基金、工伤保险基金、生育保险基金。据我们对1997—2005年我国社会保险支出变动的考察及其趋势的预测，有两点在确定税率时应当考虑：一是养老保险金的筹资要按部分积累的模式设计；二是人均医疗保险支出的口径有点偏小，据测算，五项社会保险支出占城镇从业人员工资收入的比重2005年最高仅为27.7%，远低于现在五项社会保险的实际缴费率40.6%。这说明，现在的缴费率过高，是因为现行的社会保险覆盖范围仍主要限于国有企业，而国有企业正是养老、失业、医疗负担最重的经济成份，大量的非国有经济发展时间不长，社会保险支出负担相对轻一些。因此，扩大社会保险覆盖面是减轻社会保险负担、降低社会保险缴费率的重要途径。我们认为，在2005年前我国社会保险税率设计在30%左右是比较可行的。

3. 纳税人负担问题。根据社会保险权利与义务对等、企业单位和个人合理分担的原则，如按30.6%设计社会保险总税率，则企业单位负担19.6%，

其中养老保险负担12%、医疗保险负担4%、失业保险负担2%、工伤保险负担1%、生育保险负担0.6%；职工个人负担11%，其中养老保险负担8%、医疗保险负担2%、失业保险负担1%。

4. 将征收的社会保险税划分为相应的保险基金。30.6%的社会保险税征收额，可以按以下比例进行划分：20%作为养老保险基金，3%作为失业保险基金，6%作为医疗保险基金，1%作为工伤保险基金，0.6%作为生育保险基金。其中20%的养老保险基金可以形成部分积累，应付未来人口老龄化程度提高对养老保险基金的需求。

5. 建立基本社会保险“个人账户”。在五项社会保险项目中只有养老保险和医疗保险适宜建立“个人账户”。养老保险“个人账户”包括个人缴纳社会保险税8%的部分，还应从企业单位缴纳的社会保险税中划入2-4%；医疗保险“个人账户”包括个人缴纳的社会保险税2%的部分，还应从企业单位缴纳的社会保险税中划入1%。

6. 建立养老保险和医疗保险的“社会统筹基金”。社会保险税企业单位缴纳的12%部分中除2-4%进入养老保险“个人账户”外，其余的8-10%均进入养老保险社会统筹基金；社会保险税企业缴纳4%的部分，除1%进入医疗保险“个人账户”外，3%进入医疗保险社会统筹基金。

7. 起征点与财务处理。社会保险税的起征点是城市最低生活保障线，凡工资收入没有达到最低生活保障线的个人一律免交社会保险税，超过最低生活保障线的个人，其超过部分按规定税率交纳。企业缴纳的社会保险税列入企业财务费用，作为生产成本，行政事业单位缴纳的社会保险税一般列入当年经费预算，纳入同级财政预算，凡是有稳定收入来源的行政事业单位，可从其自身的收入中列支一部分，具体比例由同级社会保障部门与财政部门共同协商确定。个人缴纳的

社会保险税，可从个人所得额中扣除，免交个人所得税。

8. 社会保险基金的支出条件和办法。主要是指养老保险和医疗保险“个人账户”与“社会统筹”的支付顺序与方法。凡是达到国家规定领取养老金条件的职工个人，应同时从社会统筹基金中领取相当于当地职工平均工资25%的社会性养老金；从“个人账户”余额中的领取，一种办法是按“个人账户”储存额被平均剩余寿命等分的份额，另一种办法是从“个人账户”中领取相当于个人离退休的工资水平35%的缴费性养老金，不按平均余命等分。医疗保险金的支付可按目前统一规定执行，即“个人账户”与社会统筹分开核算，确定社会统筹基金的起付标准和最高支付限额。起付标准原则上控制在当地职工平均工资的10%左右，最高支付限额控制在当地职工平均工资的4倍左右。起付标准以下的医疗费用从“个人账户”中开支，起付标准以上、最高支付限额以下的医疗费用主要从社会统筹基金中开支，个人也要负担一定比例。

9. 社会保险基金的管理。社保基金管理涉及到中央与地方政府的分工、管理体制的构建等。原则上，地方财政承担本地社会保障管理机构和社会保险经办机构的管理费用支出，中央财政承担中央一级社会保障管理机构与经办机构的管理费用支出。社会保险基金管理要调动各级政府参与管理的积极性，按不同项目社会保险基金的重要性及影响的大小，将各项社会保险基金管理分散于县（市）、地（市）、省（市）、中央四级管理。可以考虑将工伤保险基金和生育保险基金交给县（市）一级政府管理，失业保险基金交给省（市）一级政府管理，养老保险基金则交给中央政府管理。这样既有利于增强各级政府管理社会保险基金的责任，也有利于分散社会保险基金管理的风险，提高各级基金的管理水平。按照上述分工，将社会保险基金

纳入各级财政预算管理，专款专用，结余资金主要购买国债和纳入中央政府统一规定的社会保险基金投资渠道，严禁随意挪用。

部分积累型养老基金的预算管理

通过社保税筹集的养老基金，既要保证未来我国人口老龄化日益提高对基本养老支出的需要，又不能超越现阶段的生产力发展水平。选择部分积累型养老保险模型是一种明智的选择。将养老基金纳入政府预算管理主要是为了确保养老基金管理的效率和使用的安全。国外一般采用基金预算、政府公共预算、一揽子社会保障预算和政府公共预算下的二级预算等形式进行管理。其中一揽子社会保障预算是把来自社会保险基金收支和来自政府公共预算安排的收支合为一体，全面反映社会保障收支、结余资金投资及调剂基金的使用情况，能全面地反映社会保障资金收支情况和资金规模，体现国家社会保障的总体水平。因而它优于其他形式的预算管理。养老基金的预算管理内容一般包括：

1. 养老基金的收支管理。管理内容包括：企业单位筹集的养老保险基金是否及时、足额入库；政府安排的养老保险补助是否到位；养老金支付标准是否符合制度和政策规定。同时编制养老保险收支的周转计划。

2. 结余基金的投资管理。主要是对养老保险结余基金投资方向和投资预期收益率和可能的风险进行控制。具体的投资决策应交给基金投资管理机构。有关方面要监督投资运营的过程，防止违规的高风险操作，对结余基金的投向在预算上反映。

3. 养老基金的调剂管理。由于我国地区差别较大，富裕地区与贫困地区的差别以及人口老龄化地区与新发展地区的差别等等，必然出现一部分地区养老保险基金充裕而另一部分地区资

金紧缺的情况，这显然需要通过中央政府制订统一的资金余缺调剂方法和政策，并筹集一笔资金用于调剂。通常有两个来源：一部分是从养老保险基金的结余部分划出一定比例，另一部分由中央政府的公共预算中安排资金予以支持，前提是由中央政府统一集中管理全国的养老保险基金。调剂基金要在预算上列明收支，以利于规范和监督调剂基金的筹集和管理。

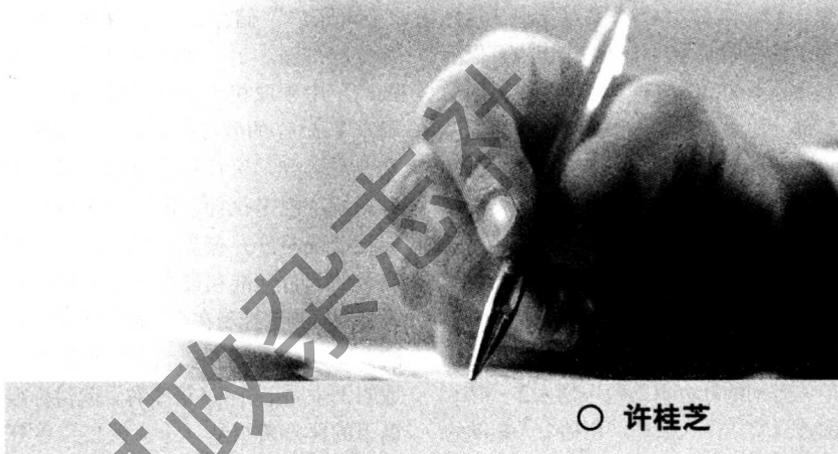
4. 养老保险基金的财务监督管理。财政部门必须制定一系列规章制度，对养老保险基金的收、支、管、用在财务会计制度上作出明确规定，确保养老保险基金基础数据的真实性和规范性，为财政监督提供依据。必须建立有效的监督制度，使预算的编制、执行和监督部门相对独立，各司其职，协调制衡。

建立养老保险财政补助制度， 弥补养老保险基金的隐性债务

据世界银行测算，我国养老保险隐性债务在3万亿元左右，而国家有关部门与国外保险机构的联合课题组的测算，还要大于此数。同时，由于人口老龄化趋势，对养老保险基金的需求不断增大。如果没有政府财政的支持，养老保险制度难以度过支付危机，甚至可能导致社会保险体系的瓦解。因此，有必要建立养老保险财政补助制度。

从国外的情况看，有的国家不论养老保险是否出现债务，总是从政府财政支出中安排固定比例的预算资金充实养老保险基金，有的国家则是当养老保险出现财政亏空时给予临时性补助。我国养老保险制度处于转制阶段，存在巨额隐性债务，弥补这些债务要多渠道筹资：一是调整财政支出结构，从财政支出中拿出一定比例用于弥补养老保险隐性债务。初步测算，如果连续20年每年从财政支出中拿出5%的资金用于养老保险补助，就

调整财政支出结构 应处理和解决好的 几个关系问题



○ 许桂芝

随着社会主义市场经济的发展和公共财政体制框架的建立，财政职能将从微观领域向宏观调控方面转变，从一般竞争性、经营性领域向满足公共支出需要方面转变，从一般调节分配领域向调节整个社会分配方面转变。这就要求我们在培植财源，增加财政收入的同时，转变理财观念，更新理财思路，实现由传统的财政体制向建立公共财政体制框架方面转变。要按照“比重适当、集中有度、收支合理、使用得当”的方针，调整财政支出重点和支出方向。具体说要处理和解决好以下三个方面的关系：

第一，处理和解决好吃饭与建设

的关系。应牢固树立过紧日子的思想，坚持“一要吃饭，二要建设”的原则，确保工资发放，维护社会稳定。改革、发展与稳定，是我国现代化建设中必须处理好的重大关系。做好行政事业单位职工工资发放工作，对维护社会稳定和政治安定具有重大意义。因此要切实保证职工工资和教师工资发放，提高到保持社会稳定和政治安定的高度来认识，作为财政支出和财政工作的头等大事来抓。正确处理“吃饭”与“建设”的关系，把人民生活放在优先位置，在建设上量力而行，不搞超越财力可能、不切

能基本解决隐性债务的补偿问题。二是与调整国有经济战略布局结合起来，变现部分国有资产充实养老保险基金。既可以通过产权市场出售、转让部分企业的国有资产，也可以通过国有股

上市流出让部分股权或将部分股权收益划出，充实养老保险基金。三是发行部分认可债券和彩票，充实养老保险基金。

（作者单位：财政部科研所）