

建立社会保障预算的探讨

○ 周顺明

随着社会主义市场经济体制改革的逐步深入,我国政府预算制度相应进行了改革。1995年颁布的《预算法》对社会保障预算给予了明确界定:国家用来反映社会保障资金收支及各项社会保障基金投资运营活动的特定收支计划。尽管近几年我国在探索建立社会保障预算方面作出较大努力,但在一些人的认识上,对其紧要性和必然性还未引起足够的重视,实际工作尚囿于少数地方试点阶段。然而,严峻的现实亟待我们进一步提高对建立社会保障预算的认识,并加快建立社会保障预算的步伐。

一、建立社会保障预算的客观必然性

建立社会保障预算为加强社会保障基金管理的客观要求。社会保障筹资方式法制化已成为世界性的潮流。社会保障筹资可以收费,也可以征税,总体上看征税优越于收费。因为税收具有强制性、固定性特征,能保证社会保障基金的稳定增长。不仅如此,社会保障基金中还有相当一部分直接来源于政府经常性预算的拨款,尤其是用于社会救济和社会福利的支出,主要依赖于财政。社会保障基金的性质客观上决定了必须纳入社会保障预算管理。

建立社会保障预算是健全社会保障制度的重要手段,它可使社会保障资金收支具有较强的稳定性。社会保障预算资金按国家、企业和个人共同负担

的原则筹集,既照顾了各方面的利益,又在一定程度上体现了现行统筹制的连续性和过渡性。同时,将现行的一些由财政负担的社会保障支出,从政府公共预算中划出,纳入社会保障预算支出。而社会保障预算一般不得发生赤字,一旦发生,应通过提高社会保险税率、社会保障费征收标准或减少社会保障支出来解决,这便形成了特有的“收一支一平”循环机制。既与整个财政预算有关,从根本上依赖于或取决于整个财政预算状况,又在一定程度和一定范围内独立于整个财政预算,对其起支持、补充作用,社会保障资金收支能够保持相对稳定性。

建立社会保障预算规范政府收支,加强宏观调控能力的现实需要。多年来,我国的社会保障收支处于一种分散状态:一般性税收收入安排的社会保障支出分散在行政费和各项事业的有关科目中,没有作单独和明确的反映。社会保障基金的收支未纳入预算管理,不仅在一定程度上造成资金管理混乱,同时也不利于全面、准确地反映社会保障收支的总体情况,难以体现政府在社会保障方面的职能作用,不利于加强监督管理。而建立社会保障预算就可以改变这种不规范的状况。同时随着社会经济的迅速发展和社会保障体制改革的深化,社会保障资金收支流量会越来越大,且存在大量的结余,而这些结余资金都是国家可以依法运用的资金,从而增强国家财政的宏观调控能力。

建立社会保障预算是当今世界大多数国家的主要选择。20世纪30年代,美国开征社会保障税,二战后许多国家为了建立和完善社会保障制度也纷纷开征此税,社会保障预算成为较广泛流行的一种制度。《世界政府财政年鉴1990》提供的118个国家的资料表明,至少有68%国家采用了这种制度,包括除日本以外所有的发达国家和很大一部分发展中国家。

二、社会保障预算的主要内容

借鉴国际通行的做法,结合湖北省已开展的社会保障预算试点的情况,现对社会保障预算收支内容初步构想如下:

(一)主要收入项目

1. 社会保险税收入。我国社会保险税的纳税义务人应为各类行政事业单位和企业及所属的职工,以及三资企业、独资企业、个体工商业户等。社会保险税应以法人纳税义务人的工资支出总额或自然人纳税义务人的实际收入额为课税对象;税目的确定应与现行社会统筹范围和社会保障支出项目相衔接,目前可暂设养老保险、失业保险和医疗保险3个税目,以后逐步扩大到工伤保险、女职工生育保险和住房保险税目。本着易于操作、简便适用的原则,社会保险税宜采用分比例税率。社会保险税税基宽,涉及面广,宜由税务部门按属地原则,统一征收,具体由行政企事业单位代扣代缴。

2. 财政性预算补助收入。从世界各国的情况看,社会保险支出主要依靠社会保险税收入,而社会救济、社会福利支出的资金来源则由财政性预算拨付。由于市场机制下收入的不均衡,政府有必要利用税收手段削减部分人的过高收入,而且这种税收调节是全方位立体式的,即在人们取得收入的阶段开征超额累进的个人所得税,在支配收入阶段征收高税率的消费支出税,在转移收入阶段征收带无偿给付性质的遗产税和赠与税。社会保障作为一种收入再分配,要通过政府使健康者、有收入的中青年、就业者向患病者、无收入的老年人、失业者提供补助;必要时财政也要从经常性预算安排社会保障补助,另外还有捐赠收入,构成财政性补助收入的资金来源。我国目前受经济发展水平、经济效益、收入分配体制等多种因素的制约,经常性预算支出中社会保障支出的规模并不大。随着个人所得税征管的强化、遗产和赠与税的开征,对社会保障预算的补助也会大幅增加。

3. 基金投资收益。社会保障基金结余是为了均衡不同时期社会保障支出而安排的储备,这部分财力暂时闲置不用,如果不善于营运,可能会贬值、流失,因而必须根据安全性、盈利性、流动性原则进行投资,实现保值和增值。从各国社会保障基金结余的营运实践看,国债是最普遍的投资对象,因为国债有政府作资信保证,收益率较高,收入稳定,是理想的保值增值途径。

(二) 主要支出项目

社会保险支出是社会保障预算中最主要的支出项目,按项目的比重和作用大小,可下设养老保险支出、失业保险支出和医疗保险支出三个子项目。

1. 养老保险支出。建立社会保障预算后,在养老保险支出方面应作些改革:一是支出的资金来源应由企业、劳动者和政府三方共同承担。二是扩大养老保险支出的受益范围,积极创造条件,使个体、私营和外资企业职工都能

享受养老保险待遇。

2. 失业保险支出。一是扩大失业保险支出的资金来源,通过开征社会保险税,解决投保来源单一(目前只由企业一方投保)和投保费率过低等问题。二是扩大失业保险支出的覆盖面,各种非国有企业的职工与国有企业职工一样都应享受失业保险支出。三是适当提高失业津贴的给付标准。

3. 医疗保险支出。建立社会保障预算后,医疗保险支出应走向规范化:一是扩大医疗保险支出的资金来源,应让患者在平时缴纳一定数量的社会保险税,改变目前医疗费用来自政府和企业的局面。二是改革医疗保险支出办法,应允许患者自主选择医,就医时向医院缴纳全部医疗费用,然后向社会保障机构按规定的医疗费用标准报销,对于大病绝症的费用,全部予以报销。三是增加农村合作医疗的补助支出。恢复农村集资式合作医疗制度,在农民和村经济组织缴纳一定费用的基础上,政府视财力可能给予适当的补助。

此外,还有社会救济支出和社会福利支出。

三、社会保障预算的运作条件

(一) 确立社会保障预算在预算体系中的地位。社会保障预算既是国家预算的重要组成部分,同时又具有相对独立性,在政府预算体系中占有重要地位。从性质上看,它既不是经常预算,也不是投资预算,而是特种预算。因此,改进与完善现行的复式预算体系是建立社会保障预算的重要条件,与经常性预算、投资预算密切相关。我国社会保障资金主要由两部分组成:一是国家一般性税收收入安排的社会保障事业费;二是直接参与国民收入分配和再分配而形成的各种社会保险基金。前者本来就是国家预算的一个组成部分,而后者在一定意义上可以说是国家一般性税收收入的过渡。通过社会保障预算筹集起来的社会保障资金不同于政府公共预算的资金,它的使用具有递延

性、滞后性,也就是说,当年筹集的社会保障资金并不一定都用于当年,而且其中的很大一部分是作为个人的资金并通过逐年积累,而在未来的某一时期再逐年使用,具有明显的递延性和滞后性。对这部分资金不仅要使其保值,而且还要使其增值。通过社会保障预算筹集的资金绝对不能用于平衡政府公共预算。另外,现行经常性预算支出项目中相当一部分应转化成社会保障预算收入项目中的“经常预算补助收入”。有必要将现行经常性预算中的社会保障支出“显化”、“单列”出来,纳入社会保障预算,这样有利于加强对社会保障支出的统筹安排,有利于强化其支出的管理。

(二) 规定社会保障预算的编制原则。社会保障预算的编制应遵循四项原则:一是全面性原则,即社会保障预算必须反映所有与社会保障事务有关的收支,以利于社会保障基金的统筹与管理,提高资金的使用效益。这就要求将现行各部门掌握的社会保障收支统一归并到社会保障预算之中。二是统一性原则,即任何社会保障收支都要以总额列入预算,而不应以收支相抵后的净额列入预算。三是专款专用原则,即社会保障资金只能用于社会保障方面的开支,不得挪作他用。四是适度结余原则,社会保障支出有相当一部分是在编制预算时难以测算的,为不给经常性预算造成太大的压力,年度社会保障预算收支相抵应适度留有结余。同时也有利于社会保障资金的投资和调剂。

(三) 建立健全社会保障预算法制。当前,应建立社会保障预算专门的执行机构,研究制定社会保障发展规划和政策法规,监督检查社会保障法律、政策、制度的执行,负责社会保障预算的执行,其中,社会保障税的征收应由地方税务部门负责,因为社会保障税作为统一的税种,应以税法的形式颁布,由专门的税收征收机关执行,以减少征收成本。社会保障支出预算的执行,应由社

(下转第18页)

户免征粮食定购任务,由此形成的粮食供应缺口由各地政府用议价粮补齐,增加的财政支出按财粮体制负担;四是对尚未解决温饱问题的贫困户,按照农业税条例的有关规定,减免农业税和农业特产税,因减免两税而减少的财政收入,由省、市(地)、县三级财政共同负担;五是对34个贫困县新办企业和发达地区到贫困县兴办企业,在一年内免征所得税;六是为重点帮助贫困县缓解财政困难,增强财政对扶贫的支持能力。1994—1998年5年间,省财政通过实施转移支付制度,对34个贫困县累计转移支付补助11.06亿元。这些优惠政策的实施,帮助贫困县增强了自我发展能力,加快了脱贫致富的步伐。

(三)不断完善制度,积极探索财政扶贫资金管理的有效办法,提高了资金使用效益。一是在增加财政扶贫资金投入的同时,逐步建立完善了财政扶贫资金管理制度。针对财政扶贫资金管理方面存在的问题,省财政先后制定了支援不发达地区发展资金管理办法、以工代赈资金拨付财务管理办法、支援欠发达地区财政周转金管理办法和其他专项资金管理办法等。各市(地)、县也结合当地实际,相应制定和完善了各项管理制度。二是规范省财政扶贫资金分配办法。从1996年开始借鉴转移支付办法,按照客观、公正的原则,选择贫困县贫困人口、缺水人口、农民人均纯收入、人均财力等因素,采取“因素法”优化财政扶贫资金分配,提高了扶贫资金分配的科学性。三是统筹安排,集中使用财政扶贫资金。把来自各条渠道的扶贫资金,按照“统一规划、统筹安排、渠道不乱、用途不变、相对集中、配套使用”的原则进行管理。重点保证了资金投向,较好地发挥了资金的整体效益。例如:对“发展资金”在使用上集中投向人畜饮水、教育卫生、乡村道路修建以及科技培训等方面;以工代赈资金集中用于人畜饮水、县乡道路、农田基本建设等方面;对于投资小、见效快、效益高的种养业和相关的加工业项目主

要由扶贫贷款来安排解决。四是严格财政扶贫资金管理。在财政预算内设专户、建专账,专人负责,加强对财政扶贫资金的管理和核算;对扶持的项目资金进行全过程跟踪问效,做到事前有预算,建设中有核算,完工后有决算。各级项目实施单位也对财政扶贫资金建专户、设专账,专人负责。凡不具备会计人员资格的,一律不得从事财政扶贫资金财务管理工作。五是强化项目管理。各级财政积极与有关部门协作,通过调查研究、科学论证、反复筛选、层层把关,积极做好扶持项目的选择、立项和审定工作。为确保财政扶贫资金用到最贫困的地方,近三年来,在市(地)、县上报扶贫项目的基础上,省财政采取省、市(地)、县三级财政集中汇审的办法对财政扶贫项目进行衔接,突出了扶持重点,严格了项目管理,提高了财政扶贫资金的使用效益。六是狠抓扶贫资金和项目的跟踪问效、审计监督,确保扶贫资金合理使用。各级财政部门积极会同审计、监察等有关部门,组成扶贫资金、项目跟踪问效审查小组,定期或不定期对已经实施的扶贫项目跟踪问效,对扶贫资金进行审查监督,确

保扶贫资金的正确使用和项目的顺利实施。

(四)大力支持贫困县生产条件和基础设施建设,促进贫困地区经济和各项社会事业的全面发展。生产条件差,基础设施落后,既是贫困地区存在的普遍问题,也是导致贫困的主要原因。近几年来,河南省各级财政与有关部门密切配合,大力支持了贫困地区生产条件和基础设施建设。据1997年、1998年两年财政决算统计,全省各级财政共投入支持贫困地区改善生产条件和基础设施建设资金8.99亿元,占两年财政扶贫资金总额的83.5%,维护改造小水库29座,完成农田基本建设3220项,建成人畜饮水工程3200多处,缓解了168万人和110万头大牲畜的饮水困难;新建和改造公路3132公里,桥涵807座;新建小水电站49座,架设输电线路1785公里;新建中小学校舍466所,乡村卫生院148座。生产条件和基础设施的改善,促进了贫困县经济和各项社会事业的全面发展,综合经济实力大大提高。

(作者为河南省财政厅副厅长)

(上接第23页)

会保障机构执行。社会保障基金的结余营运增值,应由财政部门执行。同时,要健全社会保障预算的监督制度,主要包括法律制度、财务制度和审计制度。

(四)强化社会保障预算管理。主要包括社会保障收支管理、结余基金的投资管理、保险基金的调剂使用管理和财务会计管理。社会保障收支管理主要是对社会保障资金筹集和社会保障资金支付的管理。其重点在于:国家安排的社会保障资金是否到位,企业筹集的社会保障基金是否足额、及时收缴;社会保障资金支付是否按政策规定支出;编制社会保障收支的

周转计划,应付运行中可能存在的暂时性周转危机。结余基金的投资管理主要是从保值增值的角度对结余基金的投资方向进行控制,对结余基金的投向应控制在风险性较小或无风险的领域。保险基金的调剂管理主要是对调剂基金的收支在预算上予以列收列支,监督调剂基金的筹集和使用。社会保障资金的财务会计管理,主要是对社会保障资金的收、支、管从财务上统一规定,通过对这些财务会计制度执行情况的监督检查,实现对社会保障资金的财务监督管理,并贯穿于社会保障预算管理的全过程之中。

(作者为湖北省财政厅副厅长)