



◎ 王艺明

社会保障资金的预算管理研究

1995年国务院发布的《中华人民共和国预算法实施条例》规定,各级政府预算按复式预算形式编制,分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其它预算。社会保障预算反映社会保障资金收支及各项社会保障基金投资经营活动的特定计划,也是建立社会主义市场经济体制的重要组成部分。

一、建立社会保障预算的必要性

1. 建立社会保障预算是深化社会保障制度改革、加强社会保障资金管理监督的内在要求。我国现行社会保障制度存在管理体制不顺、管理比较混乱、基金收缴困难、使用中浪费和挪用现象严重等问题,严重制约了现代企业制度的建立,关系到经济体制改革的成败。建立社会保障预算管理可以强化管理和约束机制,规范社会保障资金收支及各项基金结余投资运营活动,提高资金使用效益,促进社会保障事业的发展。

2. 建立社会保障预算是规范政府收支、体现政府社会保障职能的重要手段。将社会保障基金的收支纳入预算管理,可以改变一般性税收收入安排的社会保障支出分散在行政经费和各项事业经费的有关科目中的状况,避免造成资金管理混乱,有利于全面地反映社会保障收支的总体情况和加强监督管理,体现政府在社会保障方面的职能作用。

3. 建立社会保障预算是加强国家财政宏观调控能力的重要途径。随着社会经济的迅速发展和社会保障体制改革的逐步深化,社会保障资金流量会越来越大,且存在大量的结余,而这些结余资金都是国家可以依法灵活运用资金,可以大大增强国家财政的宏观调控能力。而且结余资金是一种递延性消费基金,结余量的大小直接影响到积累与消费关系以及社会供求总量的平衡,客观上也要求国家采取相应的手段加以控制和管理。

4. 建立社会保障预算完善复式

预算制度的重要内容。社会保障事业的资金用途具有特殊性,表现在国家预算上,要求对这一类资金的收支单独反映,使社会各界对社会保障资金的收缴、使用情况有一个全面、完整的认识。因此,建立社会保障预算可以把社会保障资金收支从经常性预算收支中分离出来,并将预算外的各项社会保障基金纳入国家预算统一管理,以便完整地反映社会保障事业的发展状况。

二、建立和完善我国社会保障预算

1. 基本原则

一是不分资金来源,将各类社会保障收支全面纳入预算。二是在全面、完整、真实地反映社会保障收支情况的同时,要确保专款专用。

2. 建立社会保障预算的目标

一是总体目标。逐步建立起以社会保障税为主要收入来源,各项社会保障收支及投资运营活动全部纳入社会保障预算,收支管理及社会保障基金投资运营规范化,各项政策措施完整配套

的具有中国特色的社会保障预算体系。二是近期目标是先将养老、失业、医疗、工伤、女工生育等保险基金以及住房公积金、残疾人就业保障金、社会福利基金等纳入国家预算,财政部门设立社会保障基金专户,统一核算,统一管理;同时,将一般性税收收入安排的在政府公共预算各类预算科目中编列的各项社会保障经费支出,如卫生事业费、抚恤和社会福利事业费、行政事业离退休经费等,从其他类中划出来,单独设类予以反映。

3. 社会保障预算的编制

一是“两部制”社会保障预算。由社会保障基金预算和政府公共预算中的社会保障经费支出预算两部分组成。社会保障基金预算主要反映基本养老保险基金、失业保险基金、医疗保险基金、工伤保险基金、女工生育保险基金、住房公积金等的收支情况。各项基金收入一般由企业缴纳的保险金、个人缴纳的保险金、财政补贴收入和其他收入等几部分组成,其他收入包括用各项基金购买国家债券所得的利息收入和滞纳金收入等。各项基金支出一般包括各保险项目支出和管理费支出等。另外,预算还应通过编写辅助说明反映各项基金结余的投资运营及效率等有关情况。一般性税收收入安排的社会保障支出在政府公共预算中以“社会保障支出类”科目单独反映,其主要内容包括公共卫生支出、优抚救济支出、行政事业单位离退休经费、城镇青年就业补助费、住房改革支出、扶贫支出以及教育补助经费等。这一方案的优点有三。其一,各种社会保障基金纳入国家预算管理,依法运营,使社会保障基金的管理逐步向制度化、规范化过渡。既然政府对社会保险终将承担最后兜底责任,财政部门就应该切实加强管理。其二,一般性税收收入用于社会保障事业的责任和义务,预算安排的多寡能够直接体现政府对社会保障事业的支持程度。其三,编制方法比较简单,容易过渡。但也有一些缺点,如基金预算不能全面

反映社会保障资金规模和保障水平,基金预算与公共预算缺乏有机联系,涉及到部门利益调整,实施难度较大等等。二是“一体化”社会保障预算。将社会保障基金收支和一般性税收收入安排的社会保障经费支出作为一个整体来反映。它的优点有四。其一,能够全面反映社会保障基金收支情况和基金规模,体现社会保障整体水平。其二,可以对社会保障基金需求做出全面统一的安排,有利于社会保障事业的协调发展。其三,基金供求关系明晰,便于管理监督,有利于提高基金使用效益。其四,既体现了政府的责任,又体现了公众的权利和义务。但也有其不足。如国家预算科目变动较大,又涉及到众多部门利益的重新调整,实施难度更大一些。而且具体编制方法比较复杂,技术处理有一定难度。

如果对以上两种方案进行比较分析,可以看出,第二个方案即“一体化”社会保障预算既能够克服现行预算管理办法所带来的政府在社会保障方面所作努力难以体现、各项资金管理混乱等问题,又能克服社会保障基金预算不能全面反映社会保障收支状况的弊端,同时吸取政府公共预算管理办法和社会保障基金预算管理办法的优点,符合当前我国建立社会主义市场经济体制和完善社会保障制度的客观需要。但是,由于我国目前正处在向市场经济过渡的时期,各方面的体制尚未理顺,改革不配套,“一体化”社会保障预算编制难度较大。因此,在复式预算方案出台后,可先按第一个方案编制预算,同时研究向第二个方案过渡的措施,争取从下个世纪开始按第二个方案编制社会保障预算。

4. 目前的管理办法

在社会保障预算建立之前,社会保障基金应实行财政专储、专项管理、专款专用,实行收支两条线。具体操作办法如下:

一是年初,社会保障机构根据报经

同级财政部门批准的社会保障基金收支计划(预算)开始征集该预算年度的各项社会保障基金,同时,同级财政部门将预算列入政府财政预算。社会保障基金的收缴应使用财政部门监制的统一的收缴凭证。

二是财政部门的社会保障财务管理职能机构要在银行设立社会保障基金财政专户,并按不同的保障项目分别记账。财政部门要利用该账户接收社会保障基金收缴机构征集的各项基金收入。若条件尚不具备,有关社会保障经办机构可在银行设立收入过渡户,只收不支,定期向财政专户结转,不得留有结余。同时,财政部门要按财政拨款的有关程序,根据社会保障经办机构的拨款申请,按支付进度分期分批拨付需要支付的基金。

三是社会保障经办机构要按基金的种类在银行分别设立相应的支出户,接收财政专户拨入的各项社会保障基金,用于支付各项社会保障金及管理费。该账户只收不支,并有适当的结余,主要是备付金。这部分结余应按同期居民银行存款利率计息。

四是社会保障基金财政专户中的结余应按国家规定进行投资,主要用于购买国家债券,不得与其他财政收入混用。进行投资后,财政专户仍有少量结余的,按同期居民银行存款利率计息。

五是年度终了,社会保障经办机构要编制社会保障基金收支决算,报经同级财政部门审批后,列入当年政府财政决算,接受政府和社会的监督。另外,各级财政部门还要定期向社会公开社会保障基金的收支及投资盈利情况,以接受经常性的社会监督。

实行上述“收支两条线”的预算管理办法,有利于形成社会保障基金收、支、管的制衡机制,保证基金的合理、有效使用,有利于完善市场经济条件下的财政职能,维护政府预算的完整性,并为最终建立社会保障预算打下基础。

(作者单位:厦门大学财政金融系)