



第三讲 社会保障与国家 财政的关系

财政部社会保障司

社会保障与财政有着极为密切的关系。具体来说，主要体现在以下几个方面：

一、从本质上来说，国家财政与社会保障都是以国家为主体的国民收入再分配

国家财政是随着国家的产生而产生的，是为了实现国家的职能，凭借国家的权力并以其为主体，对国民收入进行再分配的一种活动。而社会保障是当生产力的发展、劳动者之间形成社会化大分工之后，“社会”作为一个实体为广大社会成员提供最低收入保障和健康保障，而国家是社会的发展形式或者是最合适的代表，自然而然地成为社会保障分配的主体，因而社会保障分配与财政分配的主体都是国家，而且还具有强制性，其次二者的客体也是一致的，都是国民收入。

马克思在《哥达纲领批判》中阐明了社会产品分配的基本原理，即“六项社会扣除”理论，也就是说，社会总产品在实行个人按劳分配之前，必须进行社会的必要扣除，即：“第一，用来补偿消费掉的生产资料部分；第二，用来扩大生产的追加部分；第三，用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金”。剩下的社会总产品在个人按劳分配之前还要予以扣除，即：“第一，和生产没有直接关系的一般管理费用；第二，用来满足共同需要的部分，如学校、保健设施等；第三，为丧失劳动能力的人等等设立的基金”（《马克思恩格斯全集》第19卷，第19—20页）。上述社会产品分配理论是我国财政分配的理论基础和客观依据。而上述扣除中的“用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金”以及“为丧失劳动能力的人等等设立的基金”

就是社会保障分配的内容。由此可见，社会保障分配与国家财政分配是相互交叉，相互重叠，相互影响的。

二、从预算上来说，在一部分国家，社会保障预算已成为国家财政预算的重要内容

社会保障基金是通过国民收入的分配和再分配形成的，以确保社会成员基本生活水平为特定目的的资金，一般来说，对其应实行独立的、专门的预算管理。西方市场经济比较发达的国家都采取了在预算中安排和组织社会保障资金的办法，以保证社会保障基金的合理与安全。例如，美国的联邦政府预算除了其经常性预算和资本预算以外，还包括各种基金预算，各种社会保障基金如老年、遗属、残废保险信托基金便是其重要组成部分。英国、瑞典等西北欧国家的政府更是将各种社会保障收支全部纳入政府总预算中，并不设立单独的社会保障基金预算。

三、从收入形式上来说，社会保障税（或缴款）既是社会保障筹资的重要手段，又是财政收入的重要形式之一

社会保障筹资的主要方式有两种，一是社会保障税，二是社会保障缴款。一般来说，为了保证社会保障基金的稳定增长，再加上税收具有强制性和固定性等优点，征税比缴款要好一些。但是，无论是社会保障税还是社会保障缴款，它们都是社会保障筹资的主要方式，同时，也是国家财政收入的重要形式之一。例如，瑞典的社会保障税已成为其国内财政收入的第一大户，美国的社会保障税已成为仅次于个人所得税的第二大

直接税。在实践中,各国之所以将社会保障收入作为财政收入的重要形式之一,纳入国家预算统一管理,其根本原因在于,社会保障是政府社会政策的重要内容,社会保障基金的筹集和使用都是政府行为,政府必须从对公众负责的角度,管好、用好社会保障基金,并通过国家预算加以实施。此外,由于社会保障基金一般都存在大量的滚存结余,这部分资金也是社会发展和经济建设的重要财力,通过政府预算统筹安排结余基金的投资,也有利于基金的保值和增值。

四、从支出形式上来说,社会保障支出是国家财政支出中最重要的支出之一

通过各种社会保障筹资形式筹集而来的社会保障基金,需要按照有关规定及时拨付,以保证劳动者和社会成员的基本生活需要,保证各项社会福利设施的建设需要,从而实现建立社会保障制度的最终目的。与此同时,在社会保障基金纳入国家预算管理的情况下,各项社会保障基金的正常支付必然构成国家财政支出的一部分,并随着社会经济的不断发展日益成为其重要的支出形式。

五、从宏观调控上来说,社会保障是国家财政进行宏观调控的重要手段

如前所述,社会保障基金的收支活动本身就是对国民收入的分配和再分配。因此,在社会经济的运行过程中,为了适应整个社会经济发展的需要,国家财政就可以通过与社会保障有关部门共同协商制定和调整各项社会保障基金的收支标准、范围及其他内容等,影响国民收入分配和再分配的结构和总量,从而调节和控制社会总需求,促进社会总需求和社会总供给的平衡。另外,社会保障基金的投资总量和投资方向的确定本身也是对社会经济运行的一种调控手段。因此,社会保障基金的收入、支出及其投资活动已成为国家财政进行宏观调控的重要手段。西方发达国家的实践也已经证明了这一点。

六、从社会保障微观管理上来说,社会保障离不开国家财政的政策指导

由于国家财政部门是各项资金和财务的主管部门,社会保障微观经营管理活动的顺利开展自然就需要国家财政制定相应的政策法规加以规范和引导,这主要体现在:1. 社会保障基金的来源主要是国家资助以及企业和个人的缴款,基金的筹集方式、比例,基金的管理和使用、监督检查都离不开国家财政政策的制

约;2. 在基金的运营中,为了确保基金的安全和保值增值,需要财政部门的积极配合;3. 社会保障基金财务会计制度的制订,需由财政部门统筹安排;4. 社会保障管理机构管理费提取比例及其使用办法等都需由财政部门核准。

综上所述,社会保障与国家财政有着极为密切的关系,财政部门一定要充分认识到这一点,并积极参与和支持社会保障制度的改革与管理工作,切实加强社会保障资金和财务管理,以保证社会保障事业的顺利发展。

当前,社会保障制度改革已经成为我国经济体制改革尤其是进一步深化企业改革的“瓶颈”,因此,在财税、投资、金融、外贸、外汇等五大宏观经济体制改革取得突破性进展之后,下一步改革的重点就是企业制度改革和社会保障制度改革。为了保证社会保障制度改革的顺利进行,财政部门应积极、主动做好以下几个方面的工作:一是提高认识,加强领导。社会保障财务管理是财政工作的重要组成部分,因此,支持和促进社会保障事业发展是各级财政部门义不容辞的责任。二是积极开展调查研究,参与社会保障制度改革的各项方案、政策的制定工作,把好“经济关”,以保证我国的社会保障制度改革不超过国家财政、企业或单位以及个人的承受能力。三是积极承担社会保障财务、会计的管理、监督工作,建立健全社会保障基金及其经办机构财务、会计制度,规范和约束社会保障基金及其经办机构的收支和运营活动,确保基金安全和保值增值。四是尽快研究建立社会保障预算,把社会保障基金纳入国家财政预算管理,切实加强对社会保障基金的预算管理和监督,既要保证社会保障基金不被其经办机构贪污挪用,又要保证不用于弥补财政赤字。五是理顺分配关系,切实管理好财政内部管理的社会福利、社会救济和优抚安置以及行政事业单位离退休经费等各项社会保障资金。六是加强队伍建设,健全机构,充实人员,积极开展业务培训,提高业务水平,改进工作作风,提高管理水平。

责任编辑 郑维楨

