

社会保障预算

SOCIAL SECURITY BUDGET

周顺明 著



湖北人民出版社

社会保障预算

周顺明 著

SOCIAL SECURITY BUDGET

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

社会保障预算

周顺明 著

出版：湖北人民出版社
发行：

地址：武汉市解放大道新育村 33 号
邮编：430022

印刷：湖北省新华印刷厂

经销：湖北省新华书店

开本：850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印张：10.875

字数：192 千字

插页：7

版次：2000 年 10 月第 1 版

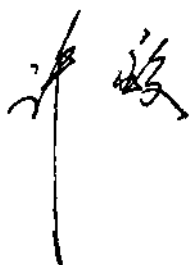
印次：2000 年 10 月第 1 次印刷

印数：1 - 200 册

定价：30.00 元

书号：ISBN 7 - 216 - 03023 - 0/F·539

序

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, positioned to the right of the title '序'.

社会保障制度,是市场经济建立和发展的必要条件之一,是社会公平的调节器和社会稳定的安全网。市场经济体制改革越深入,越需要建立健全社会保障制度;社会文明程度越提高,越需要建立健全社会保障体系。

改革社会保障制度,健全社会保障体系,是涉及诸多层面的复杂的系统工程。社会保障制度体系中,社会保障预算制度是不可缺少的重要组成部分。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,从1992年起实施复式预算制度,按市场经济要求和国际惯例逐渐试行“三大预算”,即政府公共预算、国有资产经营预算和社会保障预算,标志着我国的财政体制和社会保障制度取向市场化。1993年11月召开的党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制的决定》和1995年11月国务院第186号令发布施行的

《中华人民共和国预算法实施条例》都明确提出：“要建立政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。”进一步确立了我国财政预算改革的方向，尤其是确定了建立社会保障预算的趋势。尽管近几年我国在社会保障制度改革方面，步伐较大，成效显著，但建立社会保障预算体系的工作滞后。当前，全国只有少数地方开展社会保障预算试点工作，理论上还有待从政府、财政的本质、职能，国家预算、复式预算和社会保障预算的内在关系方面深入研究和探讨；实践上还需要深刻认识当前社会保障预算的重要性和紧迫性，并借鉴国外构建社会保障预算的成功经验，不失时机地推进我国建立社会保障预算制度的进程。

目前国际上 100 多个建立社会保障制度的国家中，真正建立社会保障预算体系的只有 1/3，大致有基金预算模式、政府公共预算模式、一揽子社会保障预算模式和政府公共预算下的二级预算模式。在我国社会主义市场经济条件下，究竟如何构建社会保障预算体系，是一个重大的理论和实践问题。

周顺明同志撰写的《社会保障预算》一书，紧密结合我国改革的实际，依据社会保障理论，对社会保障预算问题进行了较为系统、深入的研究。作者论述了建立社会保障预算的理论依据和建立社会保障预算的客观必然性，对政府、财政职能、国家财政预算与社会保障预算的内在联系，以及社会保障预算的模式进行了深入探讨，分

析借鉴了国外社会保障制度及建立社会保障预算的模式,提出了社会保障预算的收支政策、收支体系、收支分类、预决算编制、社会保障转移支付等一些新的观点和内容。同时,就建立社会保障预算面临的问题和对策进行了深入研究,提出了加快社会保障法制体系建设、加快社会保障制度体系建设、加快社会保障收支体系建设、加快社会保障预算管理体系建设、加快社会保障管理体系建设、加快社会化服务体系建设的政策建议,是一部集理论性、政策性和操作性于一炉的力作。

相信该书的问世,一定会对广大财税工作者和社会保障财务工作者具有一定的启迪和借鉴作用。由于社会主义市场经济体制改革和社会保障制度改革总是在不断地发展,任何理论观点和政策建议也是一个不断补充和完善的过程。因此,希望作者,也希望广大读者进一步加强对社会主义市场经济条件下的社会保障预算的研究,大胆探索,尽快建立更加科学完整的中国社会保障预算体系。

2000年10月18日

目 录

第一章 社会保障预算概论	1
第一节 社会保障预算的概念.....	1
第二节 社会保障预算的地位	10
第三节 社会保障预算的功用	18
第二章 社会保障预算的理论依据	29
第一节 职能决定论	30
第二节 分配决定论	34
第三节 预算决定论	36
第四节 支出决定论	40
第三章 社会保障预算结构框架	47
第一节 社会保障预算的必要性	47

第二节	社会保障预算的基本框架	53
第三节	社会保障预算的运作条件	64
第四章	社会保障预算管理体系	69
第一节	社会保障预算的组织体系	69
第二节	社会保障预算管理体制	72
第五章	社会保障预算政策	79
第一节	社会保障预算政策的定义	79
第二节	社会保障预算筹资政策	83
第三节	社会保障预算收入政策	93
第四节	社会保障预算支出政策	103
第六章	社会保障预算收支体系	110
第一节	社会保障预算收支分类	110
第二节	社会保障预算收支核定	131
第三节	社会保障预算收支科目	134
第四节	社会保障预算收支科目改革趋势	161
第七章	社会保障预算的编制与执行	173
第一节	社会保障预算的编制和执行机构	173
第二节	社会保障预算编制的基本原则	178
第三节	社会保障预算编制的程序及方法	183
第四节	社会保障预算的执行与监督	190

第八章 社会保障决算的编制与审批	202
第一节 社会保障决算的编制原则	202
第二节 社会保障决算的编制方法	204
第三节 社会保障决算的审查批复	208
第九章 社会保障转移支付制度	212
第一节 社会保障转移支付的原则	212
第二节 社会保障转移支付的内容	217
第三节 社会保障转移支付的思路	223
第四节 加拿大转移支付制度及启示	232
第十章 社会保障预算法制建设	237
第一节 社会保障预算法制建设的必要性	237
第二节 社会保障法制建设的现状	240
第三节 社会保障预算法规制度的完善	243
第四节 社会保障预算法制建设的措施	247
第十一章 社会保障预算改革展望	253
第一节 社会保障预算面临的主要问题	253
第二节 社会保障预算体系完善的思路	257
第三节 社会保障制度改革展望	264

第十二章 西方国家社会保障预算制度	270
第一节 西方国家社会保障制度形态及借鉴	270
第二节 西方国家社会保障预算类型及借鉴	281
第三节 美国社会保障预算收支简介	288
主要参考文献	326
后 记	329

第一章

社会保障预算概论

第一节 社会保障预算的概念

关于社会保障预算,中央有关文件都有明确的要求。党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出:“建立政府公共预算和国有资产经营预算,并可根据需要,建立社会保障预算和其他预算。”党的十五大报告和《中华人民共和国预算法实施条例》规定:“各级政府预算分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。”党的十五届五中全会通过的“十五”计划《建议》指出:“建立可靠、稳定的社会保障基金的筹措机制和有效营运、严格管理的机制。”财政部项怀诚部长在 1998 年全国财政工作会议上指出:“要力争在本届政府任期内建立起与社会主义市场

经济基本适应、相对规范的包括公共支出预算、国有资产经营预算和社会保障预算在内的预算管理体系。”项怀诚部长在 1999 年主编的《领导干部财政知识读本》中提出：“建立由政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算组成的新型复式预算”。可见，社会保障预算是政府预算的重要组成部分，在国家预算体系中具有重要的地位和作用，对于完善社会保障制度具有重要的意义。

一、社会保障与国家财政的关系

社会保障是政府和社会为了保持经济的发展和社
会稳定，对劳动者和社会成员因年老、伤残、疾病而丧失劳动能力或丧失就业机会，或因自然灾害和意外事故等原因面临生活困难时，通过国民收入分配和再分配提供物质帮助和社会服务，以确保其基本的生命和生活的需要的制度。社会保障的主体是社会，而在现阶段生产力水平下，国家是行使社会职能的最好代表。社会保障的实现途径是国家通过立法，参与国民收入的分配和再分配，为受保障者提供基本生活和医疗保障。财政是国家为实现其职能需要，凭借其政治权力参与国民收入分配和再分配而形成的以国家为主体的分配关系。社会保障作为国家社会职能的一部分，其参与国民收入分配与再分配的过程与国家财政有着不可分割的内在联系。弄清社会保障与国家财政的关系，对于认识社会保障预算的实质，

加快建立符合中国国情的、具有中国特色的社会保障制度十分必要。

1. 从资金分配看, 社会保障分配是财政分配的重要组成部分。

社会保障是当生产力发展到一定阶段, 国家作为社会的代表为广大社会成员提供最低收入保障和基本医疗保障的一种形式, 其各项基金的收支和投资运营活动本身就是对国民收入进行分配和再分配, 对国家与企业、国家与个人、企业与企业之间的分配关系都将产生直接影响。国家财政担负着国民收入分配和再分配的任务, 是国家、企业个人之间各项分配关系的“管家”, 直接控制或间接制约着社会保障分配的总量和结构, 如社会优抚救济、机关事业单位职工的养老金直接受到财政收支状况的制约。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。财政分配包含社会保障分配, 社会保障分配是财政分配的组成部分。

2. 从基金运营看, 社会保障基金运营直接影响国家财政分配的状况。

社会保障是政府社会经济政策的重要内容, 各项基金的筹集和支付都是政府行为, 政府必须从对公民负责的角度管理好、使用好各项社会保障基金, 并通过国家预算加以实现。这样, 各项社会保障基金筹集和支付的方式、范围和标准的确定和调整都直接关系到国家财政收入和支出水平的高低。从基金筹集的方式、范围和标准

来说,如果推行部分积累模式和完全积累模式,或扩大保障实施范围,或提高基金筹集标准,都会直接或间接地增加国家财政和企业(单位)的负担(行政事业单位在预算中列支,而企业基本上是税前列支);从基金支付的方式、范围和标准来说,如果建立起与工资增长或物价上涨挂钩的机制,或扩大实施范围,或提高支付标准,最终都会影响财政支出。如 1999 年国家为扩大内需,调整收入分配政策,提高“三条保障线标准”,一年增加财政支出 800 亿元。

3. 从支付责任看,国家财政承担着社会保障支付的最后风险。

社会保障制度作为市场经济运行的“安全阀”、社会发展的“稳定器”,能否充分发挥作用,取决于社会保障收支的制衡关系和最终保证是否稳定、可靠。事实上,市场经济社会中失业、养老、疾病等社会风险无处不在,诸如企业停产、破产带来失业增加、人口增长带来就业压力增大、人口老龄化日益严重带来退休金和医疗费支付的负担加重等,这些因素给社会保障收支平衡或保持适当的结余带来极大的不稳定性,客观上要求国家财政给社会保障提供最后担保。如国家对国有企业下岗职工基本生活费实行“三三制”原则,即财政三分之一、社会统筹三分之一,企业自筹三分之一,社会和企业不足部分,要求财政兜底。下岗职工实行“三三制”的政策时限为三年,2001 年开始,将下岗职工生活保障线并入失业保险,即

企业职工下岗之后,到社会保障部门领取失业金,最长时限不得超过 24 个月。到 24 个月之后,还没找到就业岗位的,就转到民政部门领取最低生活保障金。当失业金、最低生活保障金不够时,最终也靠财政给予补充资金。又如 1999 年补发拖欠养老金,最终都是由财政支付的,实质是要求财政承担最后责任。目前世界上不少国家在举办社会保障事业过程中,由于种种原因社会保障支出出现赤字时,都是由国家财政补贴的。社会保障如果缺乏国家财政担保,社会保障功能和作用的发挥就会大大削弱。

4. 从资金监管看,财政担负管理监督社会保障资金的责任。

随着社会主义市场经济的发展,生产力水平和生产社会化的程度不断提高,使劳动力再生产的条件不断发生变化,劳动者将产生更多更高的消费需求,导致劳动力再生产费用的普遍增长。但许多消费需求的满足不是劳动者个人及其工资所能解决的,必须在社会范围内分担一部分。这就要求政府把一部分劳动力再生产费用以保险税、捐税的形式扣留下来,集中起来建立社会保障基金,在社会范围内统一用于劳动力再生产。因此,日益广泛的社会保障是由社会化大生产决定的分配社会化的一种表现形式。作为社会化分配形式的社会保障要求实行集中统一的社会化管理。这种社会化管理就是由国家财政部门和社会保障职能部门共同完成的。其依据是:第

一,社会保障是面向全体社会成员,涉及社会各部门、各单位、各阶层的经济利益,只有国家直接出面组织管理,通过政府的收入分配政策,调节各方面的利益关系,才能实现社会公平目标。第二,国家社会保障政策、方针的制定,受到诸如国民经济与社会发展计划目标、财政经济状况、经济管理体制以及劳动、工资制度等诸多因素的制约,必须全面规划、统筹考虑,制定比较科学的社会保障政策。第三,社会保障的核心是社会保障的基金规模问题,要求在尽可能大的社会范围内统一筹集社会保障基金,并以省、市为单位建立社会保障基金,统筹调剂的范围越大,越能分散风险损失。第四,生产专业化程度的提高、市场竞争的加剧,使企业经济活动趋向单一,要求社会保障工作从企业管理中分离出来由社会承担,使企业集中精力于生产经营,以利于提高市场竞争力。

5. 从调控经济看,社会保障是国家财政实施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,在社会经济的运转过程中,为了适应整个社会经济发展的需要,国家财政可以通过与社会保障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,社会保险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。

综上所述,社会保障是政府社会政策的重要组成部分,是实现政府社会职能的手段。而健全社会保障制度,完善社会保障体系,需要国家财政通过国民收入分配和再分配筹集大量的资金,直接或间接地制约着国家财政分配关系,影响到国家财政的收支水平。因此,必须加强社会保障基金的管理,建立社会保障预算。

二、社会保障预算的涵义

社会保障预算是政府为了实现社会保障目标,根据有关法律、法规筹集和分配社会保障资金的基本的社会保障收支计划。

社会保障实质是区别于按劳分配和按生产要素分配的一种财政分配关系,这种分配关系存在的基础和前提是生产发展到一定程度,有可供分配的剩余产品,没有一定的经济基础和可供分配的剩余产品,社会保障就无存在和发展的可能。

然而,一定的经济基础和可供分配的剩余产品仅是社会保障存在和发展的“可能”,要把这种可能变为现实,达到一定的社会保障目标,社会保障资金的筹措起着决定作用。一是资金的筹措渠道必须畅通;二是资金的来