

社会保障预算法治化探究

余鹏峰

(厦门大学法学院 福建 厦门 361005)

摘要: 社会保障是国家治理的重要领域,而社会保障预算法治化是构建和完善社会保障的关键一环。国家治理现代化视域下,社会保障预算法治化要求做到权责的科学化、管理的规范化、收入的持续化、支出的绩效化及制度的法制化。中国社会保障预算迈向法治化的过程,在这五方面都面临着一些困难。要破除政治、经济、行政及社会等因素的桎梏,实现其理性回归需要以财税体制改革与社会保障法制健全为重要依托,采取通过法治方式细化社会保障权责、贯彻全口径预算要求、实施社会保障费改税、推动财政向民生转型及制定社会保障预算条例等措施。

关键词: 社会保障; 社会保障预算; 预算法治化; 社会保障权责; 社会保障预算收支

中图分类号: DF43 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-3933(2017)02-0145-13

Exploration on the Rule of Law in Social Security Budget

YU Peng-feng

(School of Law, Xiamen University, Xiamen 361005 China)

Abstract: Social security is an important area of governance. Under the modernization of state governance, legalization is the inevitable choice of social security budget, which has at least the following basic requirements that scientific rights and responsibilities, standardized management, length of revenue, performance of expenditure and System Legalization. On the way to social security budget legalization, China is facing some

收稿日期: 2016-11-07 该文已由“中国知网”(www.cnki.net) 2017年1月4日数字出版,全球发行
基金项目: 国家社科基金重大项目《国家治理现代化视角下预算法治化研究》(14ZDC015)的阶段性成果之一

作者简介: 余鹏峰(1990-),男,江西鄱阳人,厦门大学法学院财税法学博士研究生,研究方向: 财税法。

difficulties in which five areas. To get rid of the shackles of political, economic, administrative and social factors and for the sake of realizing of rational regression of rule of law in the social security budget, we should rely on the fiscal and tax reform and social security system perfection, and take measures that refinement social security responsibility, implementing full-caliber budget requirements, implementation of the social security tax reform and formulating social security regulations.

Key words: social security; social security budget; budget legalization; social security power, right and duty; social security budget revenue and expenditure

一、问题的提出

党的十八届三中全会高瞻远瞩地提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的改革战略,全面奏响了政治、经济、社会及文化等诸多领域治理现代化的号角。社会保障是国家治理的重要领域,迈向现代化的过程中须以“建立更加公平可持续的社会保障制度……健全社会保障财政投入制度,完善社会保障预算制度”^[1]为主要目标。一方面,法治作为一种治国理政方略,承载国家治理体系和能力现代化的价值追求,是国家治理现代化的必由之路^[2]。另一方面,社会保障预算作为协调收入的时间分配和代际分配计划,肩负保障公民基本生活、维护社会安定、促进国家经济发展稳定的制度功能,是确保社会保障给付公平、公正及可持续发展的“促进器”^①。可见推进社会保障治理的现代化,必然要求提高社会保障治理的法治化,而后的实现又有赖于社会保障预算的法治化。

根据法治基本原理,社会保障预算法治化蕴含三层要义:一则社会保障预算的依法治理;二则社会保障预算权力的制约;三则社会保障预算权利的保障。而从运行来看,社会保障预算离不开权责的划分、管理行为的规范、收入行为的理性及支出行为的落实。若以法治三层释义来细化考量这些运行要素,那么其法治化包含了预算权责科学化、管理规范化的收入持续化、支出绩效化及制度法制化等基本要求。换而言之,国家治理现代化视域下,社会保障预算法治化要求做到权责的科学化、管理的规范化、收入的持续化、支出的绩效化及制度的法制化。

以此为标杆,我国社会保障预算法治化障碍重重^②:预算内外部法律关系不明,损害了政府与市场、中央与地方、政府部门间权责运行的规范与秩序;财政社会保障资金尚未全部纳入预算管理,加之既有的社会保障预算又呈现出“两板块”特点,破坏了预算的完整与统一;收入方式的长期税费之争所衍生的多元征管体制,降低了社会保障预算收支的安定与绩效;

① 基于此,社会保障预算法律制度的构建及其完善备受民主国家推崇。自20世纪30年代起社会保障收入项目即在一些国家的政府预算中得到体现,20世纪50年代以后,社会保障支出项目就相继出现在许多国家的政府预算中。参见林治芬、高文敏《社会保障预算管理》,中国财政经济出版社2006年版,第1页以下。

② 就目前而言,我国规范、合理、科学的社会保障预算制度尚未达成,更遑论社会保障预算法治化的实现。事实上,早在1993年十四届三中全会就要求“建立社会保障预算”,1995年通过的《预算法实施条例》即明确社会保障预算为政府预算的重要组成部分。然而,却直到2010年《关于试行社会保险基金预算的意见》(国发〔2010〕2号)的出台才将部分社会保险基金试行预算管理;直到2015年新《预算法》的实施,社会保险基金预算才被纳入法制轨道。

相关法律体系建设严重滞后,削弱了其规范的权威与效力。同时,随着经济新常态、贫富差距增大、人口老龄化等诸多问题接踵而至且愈演愈深,社会保障预算对每一个社会成员的基本利益与经济行为影响则更为深远。若不能通过立法廓清其收入和支出范围,明确其编制、审查、执行、调整等程序,厘定社会保障主体权责边界,并将社会保障预算全面纳入法治化轨道,那么将会导致大量的稀缺公共资源不是惠及绝大多数的弱势群体,而是用于为少数人服务的与社会保障无关的领域,那时社会治理危机将会爆发。鉴于此,本文拟对社会保障预算法治化路径作初步探讨,以期推动社会保障制度健康、有序的发展,为国家治理的现代化注入新的活力。

二、社会保障预算权责的科学化

科学是体系性、逻辑性及普遍性等要素相互联系、相互影响而促成的知识系统^[3]。社会保障预算权责的科学化是“在其发展过程中不断寻求新的合法性依据的合理结果”^[4]。体系上,社会保障预算法律关系包括社会保障权利(力)在政府与市场之间的外部性分配关系和在各级政府之间的内部性分配关系^[5]。是以科学化即是寻求政府、社会组织及国民个人社会保障权责外部分配的协调统一,政府间社会保障事权及其支出责任的合乎逻辑与逻辑自足性。

(一) 政府、社会及个人社会保障权责的协调

社会保障属于市场失灵领域,以追求主体利益的最大化为目标的市场机制难以实现其有效供给,需要政府运用公共财政等手段克服弱势群体在市场中的“马太效应”,以保障弱势群体最基本的生存权益。但这并不意味着政府是唯一的社会保障主体。实现社会保障制度的进步和效率还有赖于社会各界的参与和干预。正所谓“社会保障不仅仅是一个政府的问题,企业、工会、工业部门和个人也扮演着重要的角色。”^[6]遗憾的是,中国的社会保障政府与市场间之外部性分配法律关系始终存在偏倚,集中表现在政府社会保障责任缺位^[7],企业社会保障责任过重^①,民间社会保障责任激发不足及个人责任的偏离。

对此,关键是注重在政府责任的确定性与实现方式的多样性之间寻求平衡,既不是大包大揽,也并非仅仅分离其职责,而是采取多种多样的方式促进政府社会保障责任目标的实现。当下,政府在社会保障的角色应从“掌舵”转变为更具整合力的“公共资源的管家、民主对话的促进者、社区参与的催化剂”,进而开发出促使包括企业、第三部门乃至独立的规制机构等在内的“多种参与成分”自主“贡献”的合作体系,通过积极组织议程安排,协同私营、非营利部门等多个利益群体,为寻求社会保障问题解决的妥适方案提供协商机制,以此回应社会成员的社会保障利益需求^[8]。而在发挥政府基础性作用的同时,还须要倡导个人责任的适度回归、市场机制的适度引进、民间力量的适度渗透以弥补传统社会保障制度中个人过度依赖政府以及管理效率低下的缺陷。具言之,一是推动社会保障费改税、拓展社会保障纳税主体,使社会保障个人责任能够适度回归。鉴于目前企业在社会保障负担过重的现状,在总

① 最突出的是社会保险费的费率呈现刚性化特征,用人单位负担过重。虽然政府一直致力于降低企业的社会保险缴费率,但根据现行规定,在全国绝大部分地区,社会保险缴费费率仍然达到企业工资总额的39.25%,其中,企业负担为28.75%,个人负担为11%。若如加上住房公积金的5%—12%,企业社会保障负担依然十分沉重。

体降低社会保障费率的同时,可通过逐步提高个人的基本养老保险和医疗保险缴费率,均衡用人单位与参保者个人的责任分担^[9]。二是引入市场机制,利用市场优势革除政府既是责任者又是生产者的弊端。例如,政府可采取委托、承包、采购等方式,向社会组织或个体购买社会保障服务,以提高社会保障供给的有效性;推动PPP模式在社会保障领域的运用,打破行政监管与行业垄断,以促进社会保障服务的多样性。三是注重社会资源的鼓励与吸引,以此减轻政府社会保障财政压力。例如,通过税收政策的健全,激励企业年金、职业年金及其他补充企业社会保障制度的发展;通过社会组织制度的创新,促进慈善事业的发展,扩大福利彩票发行规模。

(二) 政府间社会保障权责的逻辑自足

“法律理性要求逻辑的自足性,无论社会生活如何变化,均可依其自身逻辑的演绎从现行法律体系中获得答案,不假外求。”^[10]政府间社会保障权责是有内在地包括着客观的、受规律支配的秩序,而这种内在秩序表象是能够通过合乎逻辑的方式打破零散的、无系统的、非体系化的结构予以呈现的。一旦政府间社会保障权责内在法治秩序得以形成,就可以这种秩序为基础,为社会保障事权及支出责任运行提供有效性依据。然而,我国社会保障事权及其支出责任是不合乎逻辑性且是非逻辑自足的。一方面,政府间社会保障权责边界模糊,属于中央政府负责的社会保障事务,地方政府却承担了大部分甚至全部责任,如发展全国统一的公共基础养老保险、提供完善的军人社会保障产品等;属于地方政府负责的社会保障事务,中央政府却承担了大部分甚至全部责任,如城市最低生活保障、公共卫生保健及医疗等;属于中央与地方政府共同负责的社会保障事务,始终处于“讨价还价”的相互推诿中,致使社会保障领域出现责任盲区。另一方面,政府间不是通过事前明确划分支出事权,以确定的方式承担社会保障责任,而是事前将责任隐性化、模糊化,事后又进行大规模的、非规范的财政转移支付以解决收支失衡的问题,使得社会保障基金陷入恶性循环,加剧了收支矛盾。此外,关于该资金的征收权、所有权、管理权、经营权、监督权、受益权如何配置,法律亦未作出明确回应。

理论上,社会保障属于多层次的公共产品^[11]。全国性社会保障产品及必须在全国范围内统筹安排的社会保障事务由中央政府负责;地方性社会保障产品及社会保障事务由地方政府负责;对于具有跨地区“外部性”的社会保障事务,中央政府应在一定程度上进行参与^[12]。因此,要实现政府间的逻辑自足,首先可结合国外政府间社会保障事权划分实践^[13],通过社会保障相关法律明确养老保险由中央政府集中管理,养老保险基金入不敷出时,中央政府发挥兜底作用;失业保险和医疗保险中央制定政策,具体由地方政府管理;社会救助和社会福利由地方政府分散管理,资金由中央财政和地方财政共同解决。在基本进路方面,第一步应当优先划分中央政府社会保障专属事权与支出责任;第二步应明确界定地方政府社会保障自主事权及其支出责任;第三步应压缩中央与地方政府社会保障共管事务范围并细分支出责任。其次,从责任分担上做出更具操作性的制度安排,完善社会保障支出责任分担法律机制。诚如日本财政学家神野直彦所言:中央政府的任务则在于保障地方政府的实物给付及社会保障基金的现金给付的最低限,地方政府的任务在于更高层次社会保障的给付^[14]。据此可作出如下安排:关于国有企业、事业单位及政府机关社会保险制度改革的转制成本应由中央政府承担;关于基本养老保险财政支出责任,应划定在中央和省级范围内,以

中央财政为主,市级以下政府财政免于负担;关于医疗保险财政支出责任应划定在中央与省、市级范围内,以中央和省级财政为主,县以下财政免于负担;关于社会救助和社会福利财政支出责任,中央政府只负责最低限度的社会救助和福利保障的兜底财政支出责任,地方各级政府承担主要财政支出责任^[15]。再次,可按照大部制改革的思路,整合分散在各部门的社会保障资金的征收权、所有权、管理权、经营权、监督权及受益权等,明确权利主体,确定义务能够得到履行,以做到权责分明。当前,首要问题是明确人社部门与财政部门的关系、社保经办机构同地税部门及人社部门的关系。

三、社会保障预算管理的规范化

“全口径”是财政法定主义影响下而提出的一项预算法律原则,是指导社会保障预算管理规范化的根本准则,“要求某一地域实体的各项财政经济规划要汇总到一部预算规划之中,所有收入和支出均应在这部统一的预算规划中预估”^[16]。据此,有完整性和统一性两方面的要求。前者要求国家预算应当包括全部财政收支,反映全部财政活动,不应有预算以外的财政收支,也不应有预算规定以外的财政活动;后者要求按照统一的口径、程序对各级预算收支进行计算和编制,相同性质的资金应当归入同类预算账目管理,在预算账目之外不允许存在附加账目和特别账目。

(一) 社会保障预算的完整性

依据资金用途和功能的不同,当下中国社保资金大致可分为三大类六大项,但是否有必要将以上六项社会保障资金全部纳入预算管理呢?预算法上,“全口径预算的对象是政府性资金”^[17]。藉此,社会保障全口径预算的对象必然是政府性社会保障资金。因而以上资金类型只有符合“政府性资金”或“财政资金”之特质,方需要且必须纳入预算管理。某项社会保障资金是否具有财政性,需要考虑两个因素:该项社会保障资金是否具有公共属性,这是由预算的公共性所决定的;政府对该项资金的职责,是直接管理还是间接监管,这是由预算的政治性所决定的。质言之,某项社会保障资金只有具有公共资金性质且是政府直接管理的资金,才属于财政性社会保障资金,应当且必须纳入预算管理。由此可知,住房公积金、企业年金不属于政府性社会保障资金因而不需要纳入社会保障预算当中,而社会保险基金、财政性社会保障资金、彩票公益金、全国社会保障基金等财政性社会保障资金应当纳入社会保障预算。

与此相悖的是,中国财政性社会保障资金尚未全部纳入预算管理。一方面,全国社会保障基金没有纳入预算管理,实践中仍然实行预算外管理。以《全国社会保障基金投资管理暂行办法》(2001年)、《全国社会保障基金境外投资管理暂行规定》(2006年)及《全国社会保障基金条例》(2016年)等规范形成的社会保障基金管理采取的是行政机关主导的年度收支计划方式,而不是立法机关主导的预算方式。这种企图借助一套严格的、独立的资金缴存、拨付办法和管理程序,以实现收支两条线、专项管理、专款专用的方式,实质上并没有形成真正意义上的预算管理。另一方面,明确纳入立法机关控制的财政社会保障资金,实践中未被纳入预算管理的现象亦频频曝出。例如,新《预算法》规定的社会保险基金预算编制要求仅在重要政府层面得到体现,而不少地方政府尚未单独编制^[18]。据《全国社会保障资金审计结果(2012)》披露,全国有“13个省本级、96个市本级和392个县427.37亿元社会保障资金未纳入财政专户管理”,“7个省本级、42个市本级和326个县社会保险基金预算编制不规

范 150 家单位封闭运行的社会保险基金未纳入当地社会保险基金决算”^[19]。按照完整性要求,应当将财政性社会保障资金“全部置于各级人民代表大会和全体社会成员的监督之下,不允许有不受监督、游离于预算之外的政府收支”^[20]。

(二) 社会保障预算的统一性

我国预算内安排用于社保事业的支出是由两个板块(社会保险基金预算和一般公共预算)予以反映的,而且国有资本经营预算当中也有社会保障预算支出之内容。也就是说,社会保障财政资金散落于一般公共预算、政府性基金预算、国有资金经营预算及社会保险基金预算当中。这种预算体制不但没有真实、全面地反映社会保障支出,反而使人们产生国防、教育等支出比重达到甚至超过世界发达国家的财政幻觉,直接影响国民的公共选择理性。同时,“不可避免地造成社会保障的筹资信息分散在不同类型的状况,如果不进行系统整理和披露,社会公众无从了解社会保障筹资的全面信息,也就无法对社会保障收支运行是否平衡、社会保障支出来源是否充足与可持续、社会保障的各种资金来源结构与比例是否合理等问题进行有效评估”^[21]。社会保障预算应当尽可能简明,让国民容易理解,使国民能够充分地

对预算进行赞助与监督。

世界上社会保障预算有以瑞典为代表的一揽子预算模式、以美国、德国、日本为代表的专项基金预算模式、以英国、法国为代表的政府公共财政预算模式及以新加坡、智利为代表的完全脱离公共财政预算模式。按照统一性标准,社会保障预算应独立于一般公共预算,收支必须全部反映在同一张预算表内^[22],应该说以瑞士为代表的一揽子预算模式是最佳选择。但是,考虑到两板块预算的实际,同时社会保险基金预算编制尚处于探索阶段,因而实行一揽子预算模式必定阻力重重,倘若强行推行必将打破现有预算体系的平衡,甚至会使社会保障预算陷入瘫痪,削弱其对公民社会保障权保障的功效。当前的理性选择是,“应选择社会保险基金专项预算模式,待条件成熟后再实行一揽子社会保障预算”^[23]。换言之,社会保障预算建设应实现两步走。具言之,以社会保障法治为界,社会保障制度定型化、成熟化之前以建立健全两板块社会保障预算为主要任务;待社会保障制度实行法治化后,将社会保障两板块预算根据保险与非保险的制度属性进行有机合并,形成完整、统一的一揽子社会保障预算。

四、社会保障预算收入的持续化

社会保障资金是该制度得以存在、运行及发展的根基。“经济增长速度的放缓和失业的上升既导致了社会支出的增加,又导致了社会收入的减少,与此同时,社会保障的融资体制也出现了危机。”^[24]因此,必须深入改革社会保障预算收入机制,提高财源的安定性,以免公民生活受到不利影响^[25]。

(一) 收入方式: 社会保障费或社会保障税

理论上,社会保障预算收入有费或税的方式。中国社会保障收入方式设计上长期存在着税费之争,尤其以社会保险立法为甚^①。而透过争论本身,梳理各自支持的理由,笔者发

① 关于社会保障立法中的税费之争,详细内容可参见林嘉主编《社会保障法学》,北京大学出版 2012 年版,第 206-207 页;王显勇《社会保险基金法律制度研究》,中国政法大学出版社 2012 年版,第 88-89 页;甘功仁主编《财税法学专题》,北京师范大学出版社 2015 年版,第 423-425 页;等等。

现,赞成社会保障费的学者常常以社会保障税不适应现行社会保障制度为藉口,而支持社会保障税的学者往往将费的缺陷与税的优点对立起来。殊不知,这恰恰忽略了一个十分重要的逻辑:社会保障收入采“费”或“税”主要取决于它的资金是否符合费税的特质以及其制度模式。也就是说,税、费的特质、制度模式与资金的品性共同决定并影响着社会保障预算的收入方式。通常而言,税的特质是“国家依据其主权(财政权)无代价地、强制性地获得的收入”^[26],而费的特质是“以现实的或潜在的对待给付为要件,向受益者收取的代价”^[27]。基于此,社会保障税与社会保障费以是否对于被征收人具有对待给付为主要区别。毋庸置疑,非保险社会保障资金对于被征收人不具有对待给付性,应采取“税”的方式筹集。分歧在于保险类社会保障制度,因为其存在社会统筹账户资金和个人账户资金。但若明确资金的性质之后则此问题亦即可迎刃而解。按照现行制度,社会统筹账户资金是用人单位缴纳形成的,显然对用人单位而言不具有对待给付性;个人缴费账户资金是职工缴纳的,实质是一种强制储蓄,具有明显的对应关系。因此,前者符合“税”的特性,应采取“税”的方式;后者符合“费”的特性,应采取“费”的方式。综上,社会保障预算收入应采取社会保障税与社会保障费相结合的模式。需要明确的是,为确保社会保障预算收入的安定性,社会保障税应界定为一种“特定目的税”^[28]。

(二) 征缴主体: 社保经办机构或税务部门

一旦社会保障预算收入模式得到立法进一步明确,那么其征缴体制将需要被重新设计。因为现行社会保障预算收入的多元征缴体制^①除了社保经办机构征缴模式下的地区实现了内部征缴主体的统一外,部分地税代征、全征的地区尚未达到国务院规定的“省(市、自治区)内保持一致”的要求,混合征收模式更是如此。这种各地区各自为政的征缴体制既阻碍了全国统一的社会保险行政管理体制的建设,还妨碍社会保险统筹层次的提高以及劳动力的自由流动;同时多头管理易滋生“九龙治水”的尴尬,机构间协调导致交易成本提高^[29],进而导致社会保障预算收入效率的下降。吊诡的是,《社会保险法》只明确了统一征收的原则,而没有进一步确定社会保险费征收责任主体,并确立委托代理关系,以致两个征收机构的地位和责任发生混淆,机构协作不力、信息系统整合不利,社会保险费征收账目、权益记录和待遇支付不符的问题仍在延续^[30]。基于社会保障费改税的要求,笔者认为由税务部门统一征收是必然趋势。就未来发展而言,地税机构将转化为公共税费统一征收机构,社会保险局及其相关专业机构将成为社会保障公共服务的提供机构,社会保障理事会及其相关专业机构和委员会将成为社会保障公共基金的管理机构,还有公共服务的监督和评价体系。

(三) 发展理路: 社会保障预算收入可持续

老龄化加剧、经济新常态及部门利益博弈等因素使得社会保障预算财源安定性风险与日俱增,难以适应国民日益增长的社会保障需要。承继上述改革思路,应区分转制成本、资

① 笔者通过梳理大陆 31 个省、自治区、直辖市 5 个计划单列市及新建生产建设兵团共 37 个区域征缴体制发现,截至 2015 年底,至少存在以下三种征缴模式:(1)北京、天津等 17 个区域采取的是五项社保费统一由社保经办机构征缴的模式,占比 45.95%。(2)内蒙、辽宁等 16 个区域采取的是五项保险费均由税务部门征缴的模式,占比 43.24%。其中,广东、厦门等 4 个区域规定由社保核定、税务代征,内蒙辽宁等 12 个区域规定由地税全面负责征收。(3)河北、黑龙江、湖南、青海等 4 个区域采取的是混合征缴模式,地税、社保经办机构根据不同的险种(人群)各自负责相关征缴事宜,占比 10.81%。

金缺口及制度可持续而进行改革与完善。首先,回应过去之社会保障转制成本,应通过规范性文件合理量化中央与地方政府在转制中应当承担的责任。完善社会保障基金补贴制度的关键不是寻找它来源上的名目,而是应规定政府为该基金贡献的明确比例或数额以量化其在社会保障基金构成中的责任^[31]。其次,面对当下社会保障资金缺口,应发挥国有经营资本预算的公共性功能,划转部分国有资本充实社会保障基金。具体来说,可在国有资本经营预算支出中设置“社会保障补贴”之常规项目,每年按照国有资本经营预算收入的一定比例确定支出总额^[32]。最后,展望社会保障的未来,除了明确转制成本、填补社会保障资金缺口,关键是变革筹资机制,构建以社会保障税为主体、债券和彩票等灵活方式为辅的多元筹资体系,使之具有可持续偿付能力。关于社会保障税的模式,中国应该推行承保对象比原体制扩大,项目型的模式,理由有三:第一,中国尚有庞大的人群未纳入社会保障制度之内,需要拓展承保对象;第二,社会保险费采取的是分项目计征,采用项目型模式可以实现制度的平稳对接;第三,项目型可更好地适应社会保障费与税相结合的筹资模式,凸显基本养老保险和医疗保险个人账户资金的性质。

五、社会保障预算支出的绩效化

“在一个充满不确定性的市场经济中,公民权利性(财政)支出增加了人们的稳定感和安全感,使社会共同防范人们的日常生活风险。社会保障等公民权利支出是永久性的,倘若不进行改革,那么它们将永远运行下去。”^[33]在革新社会保障预算收入机制的同时,还须认真对待支出的公共性、公平性与公开性,借此提高其支出的绩效。

(一) 社会保障预算支出的公共性

受传统财政体制影响,中国预算支出仍旧延续着国家财政时代重生产性投入及购买性支出的特点,财政社会保障预算支出占财政总支出的比重偏低、社会保障总支出相对国内生产总值的规模偏小,使得社会保障等民生性支出严重受到限制^[34]。以2014年为例,中国财政社会保障支出占财政总支出的17.03%,仅高于1996年马来西亚、泰国、印度尼西亚、肯尼亚等国家的水平,远低于与西方国家动辄就30%以上的财政支出比重^[35];社会保障支出占GDP的比重为8.6%,低于瑞典、法国、德国、英国、美国等发达国家1980年的支出水平,不济墨西哥、土耳其20世纪末的水准^[36]。“财政支出应以公共利益和公共价值为目标追求”^[37],又“基本上,公民权利性支出是运用加法的预算学——每个项目的每笔支出金额都被加到其他项目上,而不是运用减法的预算学,即项目被剔除或减少拨款,或者对一个项目的拨款多一些,就意味着另一个项目的拨款少一些。”^[33]因此,要在政府财政职能由“国家财政”转变为“公共财政”并迈向“民生财政”或“权利财政”的过程中,通过调整预算支出总量和结构,确立社会保障预算支出在“权利财政”当中的主体地位。质言之,回应中国财政支出在市场经济中的“缺位”和“越位”,首先须要实现支出模式的以资本为主向以公共财政为主的转换,使其逐步退出竞争性领域,回归满足社会成员公共需要的属性;其次,根据“同经济发展水平相适应”之宪法规定,确立社会保障支出在财政支出中的主体地位,并逐步提高该项支出在财政支出中的比重。具言之,在精算整体社会保障需求与经济承担能力的基础上,一方面合理设置上述比例区间,以确保财政对经济社会发展支撑的可持续;另一方面,维持社会保障财政支出增长率与经济增长率在某一比例的变动,以使社会保障与经济发展水平相适应。此外,为确保前述比例在具体实施中不低于法定最低限度,还应将上述要求作为政府及

其首长的责任目标。

(二) 社会保障预算支出的公平性

社会保障预算支出的公平性就是通过其结构的调整,实现“最少受惠者”受益的提高^[38]。客观而论,中国社会保障预算支出的公平性远未达到市场经济发展对该制度的价值要求。一是社会保障预算支出项目设置不合理,社会保障与非社会保障支出项目混杂,不同属性社会保障支出项目界限模糊^①;二是社会保险基金、财政对社会保险基金的补助、行政事业单位离退休是社会保障预算支出中最主要的内容,抚恤、退役安置、社会福利、城乡生活救助等项目支出比较少^②;三是社会保障预算支出城乡不均等,农村社会保障预算支出总额及人均水平皆低于城市^③;四是中央与地方社会保障预算支出比重失衡,地方政府社会保障预算支出的负担比例始终维持在90%以上,中央支出比重则始终为超过10%^④;五是社会保障预算支出区域间差异大,“例如2013年人均财政社会保障和就业支出最高的省份是最低省份的4倍以上”^[39]。对此,首先应根据世界社会保障理论与实践,基于中国的现状,顶层推进该制度的改革及其项目体系的形成。然后,依据社会保障项目体系的设计,按照以下思路清理、归并、重组预算中的社会保障项目:遵循财政支出项目的功能,从政府性经常性支出中分离出社会保障支出项目;秉承社会保障一体化理念,统一组合群体之间、城乡之间及区域之间的社会保障项目;根据保险与非保险社会保障制度的差异,区分保险类与非保险类社会保障支出项目,基于保障对象与功能的不同重新分类;依据社会保障支出项目与财政收入项目之间的对应关系,社会保险相关收入只能用于社会保险类项目,以社会保障为主导的非保险类社会保障收入项目(税收、国债、彩票等)须对应某种社会保障项目。再次,“由于存在着对一切都提供保护的社会保障计划,或在某种事故范围广泛的计划,就有必要对社会保障各种分支项目之间进行协调”^[40]。社会保障预算应合理地编制与分配,避免集中少数特定团体或对象,以作为政府研拟政策、规划保障优先次序、分配社会保障资源及制定保障服务方案的重要参考依据。

(三) 社会保障预算支出的公开性

社会保障基金是国民经济中有特定用途的资金,必须专款专用,严格监管,保障社会保障基金安全、有序运行。但是,当下中国社会保障资金分散在财政专户之中,还没有纳入国库单一账户管理。更令人担忧的是,社会保障预算支出还存在大量外溢现象,《全国社会保障资

① 例如,行政事业单位职工的公费医疗、离退休金、社会福利补贴等支出与政府的经常性支出混在一起;社会保障预算支出散落在社会保障和就业、医疗卫生与计划生育、住房保障等科目内,与理论界对社会保障支出的分类不一致;新型农村合作、事业单位医疗,公务员、优抚对象医疗补助,城镇居民基本医疗保险,城乡医疗救助,疾病应急救助支出与医疗卫生与计划生育支出混在一起。

② 以2014年为例,社会保险支出(社会保险基金+财政对社会保险基金的补助)占社会保障预算支出的56.78%,而就业补助、抚恤、退役安置、社会福利、城乡生活救助等总和也只有20.34%,仅与行政事业单位离退休费规模相当,社会保障预算支出不平衡性可见一斑。

③ 基于1998—2007年数据分析发现,1998—2007年城市社会保障预算支出始终占社会保障预算支出的90%以上,城市人均社会保障预算支出始终是农村的10倍以上,期间最高达到71.64倍。参见陈正光、骆正清《我国城乡社会保障支出均等化分析》,载《江西财经大学学报》2010年第5期。

④ 根据《中国统计年鉴》(1978—2015)和《中国财政年鉴》(1992—2013)相关数据整理。

金审计结果(2012)》显示,全国范围内向不符合条件的人员发放待遇或报销费用达18.52亿元之巨^[19]。同时,由于实施社会保障预算的监督依据不充分、监督过程缺乏动态持续及监督权力过度集中,造就了社会保障预算监督呈现出重内部监督(政府监督、财政部门监督、审计监督)而轻外部监督(人大监督、社会监督),重事后监督(决算、审计)而轻事前监督(编制、审批),重合规性监督而轻绩效监督的基本格局。正是监督机制的乏力,以致政机会主义行为的恣意,从而使得社会保障预算支出绩效大打折扣。预算公开通过一定的形式将财政信息及时、全面、准确地呈现社会公众视野之下,能够有效降解社会保障预算主体间财政信息不对称所带来负外部性,从而提高社会保障预算的绩效^[41]。因此,需要以增强预算的公开性来促进社会保障给付绩效的提高,一则可通过强化人大在社会保障预算编制、初步审查、人大审议等环节的监督权,畅通公众参与社会保障预算渠道,健全以人大和社会监督为主导的事前监督法律机制;二则可通过完善国库集中收付制度健全以财政监督为主导的事中监督法律机制;三则通过确立审计机关的独立地位完善以审计监督为主导的事后监督法律机制。

六、社会保障预算制度的法制化

“法治以法制为基础”^[42],社会保障预算法治以社会保障预算法制为基础,故社会保障预算法治化问题不得不考究社会保障预算法制是否健全。而社会保障预算法律制度又是社会保障法律制度和预算法律制度的重要内容,因此社会保障预算法治化程度的推进应基于社会保障法制和预算法制两个方面予以探微。

(一) 社会保障法制的完善

“社会保障预算法制建设总是与社会保障法制建设以及整个社会保障制度改革相关联的,前者受制于后者”^[43],社会保障法制的不足必会制约社会保障预算法律制度的健全,从而影响社会保障预算法治化程度。因而社会保障预算法律制度构建的前提和基础就是健全社会保障法制。但目前中国“整个社会保障制度尚处于探索构建之中,许多方面还远未成熟,制度定型的任务也远未完成”^[44],社会保障立法走的还是“中央试点指导、地方立法为主”的路子,客观上加剧了社会保障预算制度的不健全。所以要推进社会保障预算制度的法制化,必须以保障公民生存与发展权利的理念完善社会保障法及其相关配套法规。首先,须摒弃以行政部门为主导的传统路径,树立由国家立法机关进行决策的理念,并通过良法明确其顶层设计,包括统筹协调社会保险、社会救助、社会优抚、社会福利等制度体系,正确厘清基本社会保障与补充社会保障之间的逻辑,合理调节经济保障与服务保障之间的关系。其次,通过加快重点领域立法步伐以优化基本养老保险、基本医疗保险、社会救助等基本保障制度,包括抓紧制定基本养老保险条例、基本医疗保险条例以消弭基本养老保险、医疗保险制度的群体差异、城乡差异及地区差异;尽快细化社会救助条件、对象、标准、程序以提高政策精准度,维护社会救助制度的完整性;出台社会福利法和慈善事业促进法以完善社会保障法制体系。再次,基于社会保障权的社会权属性,根据世界各国社会保障处理经验,建立专业的、独立于劳动争议和行政争议的社会保障纠纷解决机制^[45]。当然,社会保障制度理性地走向成熟、定型不可毕其功于一役,还有赖市场化、社会体制、户籍、医疗等相关配套改革的协同推进。

(二) 预算法律制度的健全

整体而论,我国社会保障预算规范效力位阶偏低、权威性不足、统一性缺失,制度缺乏有

机衔接、较为杂糅,有些甚至相互抵牾,“社会保障预算管理相关法律体系建设严重滞后”^[46]。展言之,一方面,由于新《预算法》规定的不明确,基于《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》(国发〔2010〕2号)构建的社会保险基金预算法律制度存在诸多不健全之处:一是预算编制范围不符合《社会保险法》规定,新型农村社会养老保险基金和合作医疗保险基金等未被纳入,范围较窄;二是预算编制主体不统一,有的是社会保险经办机构,有的是税务机关,同时预算编制主体和执行主体重合,不符合内部控制的基本原理;三是规定统筹地区预算草案审批权力由本级政府行使,而不是统筹地区人民代表大会及其常委会行使,有悖预算法正当程序理念;四是财政部门组织实施预算编制并具有审定预算的权力,严重违背分权制衡的基本原则;五是关于预决算信息公开制度,尚停留在“应该建立”的呼吁阶段,对于“如何建立”、“怎样建立”之实质性内容暂付阙如。另一方面,有些地方制定了本区域内的社会保障预算管理(暂行)办法,比如《合肥市社会保险基金预算管理暂行办法》(2012年)、《上海市社会保险基金预算管理暂行办法》(2013年)、《厦门市社会保险基金预算管理办法》(2015年),为全国性社会保险基金预算立法提供了有益资源。但细观这些规范性文件的内容主要是以试行意见为框架,不可避免地遗传了其缺陷,如合肥、厦门社会保障预算编制主体仍不统一,合肥、上海社会保险基金预算审批权仍由政府行使。此外,非保险类社会保障预算法律制度也未实现统一,内容散落在《社会福利基金使用管理暂行办法》(财社字〔1998〕124号)、《社会救助暂行办法》(2014年)等规范性文件中,体系结构分散、标准不一。

现行预算法规范之于社会保障预算制度存在的上述纰漏,不仅阻碍了该资金的预算约束及使用效率的提高,同时还制约着其保值增值。因此,必须通过完善预算法规范以建立完备、科学、合理的社会保障预算法律制度^①。首先应修改预算法,原则性规定社会保障预算的基本内容:一要规定社会保障预算是中国复式预算的重要组成部分,明确其与其他三大本预算之间的关系;二要明确社会保险基金预算是社会保障预算的有机组成部分,财政性社会保障收支必须完整纳入预算,不允许有游离于预算法外的社会保障预算;三要明确社会保障预算的编制、审批、执行须依法进行,预算不得随意调整,具体规定由国务院制定。遗憾的是,

① 关于社会保障预算法规范完善存在多种建议:一是修改预算法,在预算法中对社会保障预算作出具体规定;二是在预算法中对社会保障预算作出原则性规定,制定相应的社会保障预算规范,而规范层级又有社会保障预算法、社会保障预算条例之别。笔者认为,第一种建议是不可取的,理由如次:首先,社会保障预算在中国尚处于起步阶段,尚有许多疑难问题尚未解决,冒然在预算法中详尽规定,既无法达到详尽规定之效果,还会使预算法显得较为冗杂;其次,预算法对于“四本预算”均采取的是原则性、概括性规定的模式,若如社会保障预算单独列章,将破坏预算法的平衡性;最后,采取原则性规定既能修正预算法关于社会保障预算法律规定缺失的不足,还能在确保法律权威的同时为解决社会保障预算重大争议提供调试机会。预算法作出原则性规定后,至于是制定社会保障预算法,还是社会保障预算条例,需要考虑的是中国社会保障法制基本国情和特点。目前,中国社会保障采取的是平行立法模式,社会救助法、社会优抚法、社会福利法等基本法律尚未出台,制定社会保障预算法难度可想而知。与社会保障预算法律制度调试特点相适应,先行建立社会保障预算条例,完善社会保障财政制度才是明智之举。

新《预算法》对此却没有引起足够重视,而是选择向实践妥协^①,只对社会保险基金预算作出了原则性规定,不利于社会保障预算的长远发展,仍待进一步改进。另一方面,应根据预算法原则性规定,制定单行的社会保障预算条例以翔具其原则、编制、审批、执行、调整、决算、监督及法律责任,满足社会保障预算的法制需求,并将社会保险基金预算、社会福利预算、社会救助预算、社会优抚预算等均纳入其中。

结语

本文试图从国家治理现代化要求的社会保障预算权责的科学化、管理的规范化、收入的持续化、支出的绩效化及制度的法制化等方面宏观上探析其存在的问题,透过国际社会保障预算法治实践,提出针对性解决策略,以期推动社会保障预算法治目标的实现,并助力国家社会保障治理现代化之理想。然无可否认的是,社会保障“预算法治化是一个关系到诸多具体法律制度的综合系统工程”^[47]。因而这种探讨是初步的,基于宏观因素考量而缺乏对微观层面的社会保障预算编制、执行、调整、决算、监督等具体问题进行深入研究,即使宏观研究本身也还存在纰漏,比如社会保障预算公开、公众参与制度等均未深入分析,是故有待进一步拓展。但可以明确的是,社会保障预算法治化与财税体制改革、社会保障改革息息相关,社会保障预算法治化的推进,乃至社会保障财政法定的实现必须以财税体制改革与社会保障法制健全为重要依靠,以国家治理与社会治理现代化为向导予以系统推进。

参考文献:

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报 2013-11-16.
- [2] 张文显. 法治与国家治理现代化[J]. 中国法学 2014 (4).
- [3] [美]M·W·瓦托夫斯基. 科学思想的概念基础——科学哲学导论(新校译本)[M]. 北京: 求实出版社, 1989. 32.
- [4] 于飞. 民法科学化的反思[J]. 华东政法学院学报 2004 (1).
- [5] 蒋悟真. 中国预算法实施的现实路径[J]. 中国社会科学 2014 (9).
- [6] Marcel Einerhand, Geralt Nekkens, Modernizing Social Security: Changing Responsibilities and Individual Choice. *International Social Security Review*, Vol. 57, 2004.
- [7] 杨淑霞. 社会保障主体义务分担机制研究[J]. 河北法学 2012 (6).
- [8] [美]珍妮特·V·登哈特, 罗伯特·B·登哈特. 丁煌译. 新公共服务: 服务而不是掌舵[M]. 北京: 中国人民大学出版社 2004. 7, 10.
- [9] 郑功成. 中国社会保障改革: 机遇、挑战与取向[J]. 国家行政学院学报 2014 (6).
- [10] 谢晓尧, 吴思罕. 论一般条款的确定性[J]. 法学评论 2014 (3).
- [11] 肖京. 税制结构优化背景下的社会保障税法制建设[J]. 河北法学 2013 (1).
- [12] [美]尼尔·布鲁斯. 隋晓译. 公共财政与美国经济·第2版[M]. 北京: 中国财政经济出版社 2005. 77-78.

① 全国人大法律委员会认为社会保障中社会救济、社会福利、优抚安置的内容已经在一般公共预算中体现,且与社会保险在资金来源、管理方法等方面存在较大差异,实践中也是将社会保险基金预算单独编制的,因此将“社会保障预算”修改为“社会保险基金预算”。参见李飞《全国人民代表大会法律委员会关于〈中华人民共和国预算法修正案(草案)〉修改情况的汇报——2014年4月21日在第十二届全国人民代表大会常务委员第八次会议上》,载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报》2014年第5期。

- [13] 蔡杜文. 政府间社会保障事权和支出责任划分的理论和国际经验[J]. 税务研究 2004 (8) .
- [14] [日]神野直彦. 彭曦, 等译. 财政学: 财政现象的实体化分析[M]. 南京: 南京大学出版社 2012. 293.
- [15] 杨红燕. 财政社会保障支出: 结构、公平性与影响[M]. 武汉: 武汉大学出版社 2014. 163.
- [16] [德]罗伯特·黑勒. 赵阳译. 德国公共预算管理[M]. 北京: 中国政法大学出版 2013. 54.
- [17] 张荣芳, 熊伟. 全口径预算管理之惑: 论社会保险基金的异质性[J]. 法律科学·西北政法大学学报, 2015 (3) .
- [18] 华国庆. 全口径预算: 政府财政收支行为的立法控制[J]. 法学论坛 2014 (5) .
- [19] 审计署. 全国社会保障资金审计结果(审计结果公告(2012 年第 34 号)) [N]. 中国审计报 2012-08-03.
- [20] 高培勇. 论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设[J]. 中国社会科学 2014 (12) .
- [21] 陈治. 我国实施民生财政的法律保障机制研究[M]. 北京: 法律出版社 2014. 142.
- [22] Henry J. Aaron. Social Security and the Budget: Proceedings of the First Conference of the National Academy of Social Insurance , University Press of America , 1990. p. 89.
- [23] 王显勇. 社会保险基金法律制度研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社 2012. 157.
- [24] [法]卡特琳·米尔丝. 郑秉文译. 社会保障经济学[M]. 北京: 法律出版社 2003. 407.
- [25] 蔡茂寅. 社会保障的财政法思考[J]. 交大法学 2014 (1) : 33 - 44.
- [26] [日]金子宏. 战宪斌, 等译. 日本税法[M]. 北京: 法律出版社 2004. 7.
- [27] 刘剑文. 财政法学[M]. 北京: 北京大学出版社 2009. 163.
- [28] 叶姗. 社会保险费改税的法律分析[J]. 税务研究 2012 (1) .
- [29] 刘军强. 资源、激励与部门利益: 中国社会保险征缴体制的纵贯研究(1999 - 2008) [J]. 中国社会科学, 2011 (3) .
- [30] 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略·总论卷[M]. 人民出版社 2011. 202.
- [31] 甘功仁. 财税法学专题[M]. 北京: 北京师范大学出版社 2015. 432.
- [32] 顾功耘, 胡改蓉. 国有资本经营预算的“公共性”解读及制度完善[J]. 法商研究 2013 (1) .
- [33] [美]阿伦·威尔达夫斯基, 内奥米·凯顿. 邓淑莲, 魏陆译. 预算过程中的新政治学[M]. 上海: 上海财经大学出版社 2009. 221 - 233.
- [34] 刘国利. 涉财权利位阶与民生法治的完善[J]. 河北法学 2016 (10) .
- [35] 财政部社会保障司课题组. 社会保障支出水平的国际比较[J]. 财政研究 2007 (10) .
- [36] Chien-Chiang Lee and Chun-Ping Chang , Social Security Expenditure and GDP in OECD Countries: A Cointegrated Panel Analysis , International Economic Journal , Vol. 20 , 2006.
- [37] 陈立诚. 财政支出法建构: 一个文献综述[J]. 重庆社会科学 2014 (9) .
- [38] 梁东黎. 我国财政支出的公平性: 基于财政支出结构的考察[J]. 南京政治学院学报 2014 (1) .
- [39] 李凤月, 张忠任. 我国财政社会保障支出的中央地方关系及地区差异研究[J]. 财政研究 2015 (6) .
- [40] 联合国国际劳工组织. 王刚义, 魏新武译. 社会保障基础[M]. 吉林: 吉林大学出版社 , 1989. 160.
- [41] 蒋悟真. 预算公开法治化: 实质、困境及其出路[J]. 中国法学 2013 (5) .
- [42] 周永坤. 法理学: 全球视野·第 3 版[M]. 北京: 法律出版社 2010. 453.
- [43] 周顺明. 社会保障预算[M]. 湖北: 湖北人民出版社 2000. 237.
- [44] 蒋悟真. 社会救助立法的机遇、模式与难点[J]. 社会科学战线 2015 (7) .
- [45] 林嘉. 中国社会保障法治建设的成就与期待[J]. 中国社会保障 2015 (2) : 32 - 33.
- [46] 邱添. 社会保障预算管理理论与实践思辨: 国际经验与中国政策选择[D]. 西南财经大学 2012. 95.
- [47] 肖京. 国家治理视角下的财政预算法治化[J]. 法学论坛 2015 (6) .

(全文共 14 , 161 字)