

我国社会保险基金预算研究

——以新时代中国特色社会主义财政为视角

邓力平^{1 2}, 邓秋云²

(1. 厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005; 2. 厦门国家会计学院, 福建 厦门 361005)

摘要: 社会保险基金预算是中国特色预算体系的重要组成部分, 体现着我国财政独有的国家性、公共性、发展性和改革性之统一。在中国特色社会主义进入新时代的背景下, 社会保险基金预算是中国特色财政四大特性的一般关系在新时代中的表现形式, 这是其自身所体现的“本质”要求。新时代社会保险基金预算编制应努力体现“民生与发展”“效率与公平”“补短与建制”这三个重要的新时代维度。此外, 新时代全国人民代表大会及其常委会对社会保险基金预算的审查应重点把握“收支平衡”原则, 依法审查, 把握社会保险基金预算发展的新特点和发展进程, 进一步加强各级人大及其委员会对社会保险预算的审查监督工作。

关键词: 社会保险基金预算; 中国特色财政; 新时代中国特色社会主义

中图分类号: F810 **文献标识码:** A **文章编号:** 04380460(2018)04012609

党的十九大做出了“中国特色社会主义进入新时代”的重大判断, 并明确中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一重大判断为我们研究新时代我国财政发展提供了时代坐标与方向引领。多年来, 笔者坚持在“中国特色社会主义财政”框架内研究我国全口径预算体系发展, 先后发表文章分别诠释了该预算体系之“一般公共预算”“政府性基金预算”和“国有资本经营预算”的本质要求与运行特征。本文则针对“社会保险基金预算”, 基于“新时代”与新社会主要矛盾的视角, 再次运用中国特色社会主义框架来阐述此本预算的理论基础和发展变革, 为更好地推动中国特色预算制度在新时代的深化改革提供建议。

一、社会保险基金预算: 新时代中国特色社会主义财政的解读

国内学者对我国社会保险基金预算的研究大多聚焦实践, 如张岌(2017)通过对地方政策文件的梳理, 采用内容分析法揭示了地方社保基金预算的具体模式; 张荣芳(2015)则阐释了社会保险的财务独立原则; 闫俊(2011)探讨了社会保险基金预算管理中的政府理财责任及收支平衡的实现路径。这些研究从不同的角度对社保基金预算的编制、管理进行了有益的探索, 能解决实务问题, 但缺乏系统的理论作为支撑和总结。本文着力于阐述我国社会保险基金的理论基础和发展变革, 以期弥补上述相关研究的不足之处。

如果说“政府性基金预算”和“国有资本经营预算”是我国实践中特有的预算模式, “社会保险

收稿日期: 20180411

作者简介: 邓力平, 男, 福建沙县人, 厦门大学经济学院/厦门国家会计学院教授; 邓秋云, 女, 重庆人, 厦门国家会计学院讲师, 经济学博士。

• 126 •

基金预算”则与“一般公共预算”一样,是世界上多数国家普遍存在的预算组成。从预算目标、资金来源、筹资途径及分配方式来看,我国的社会保险基金预算在某些方面的确与西方国家较为相似。这些相似点是我国社会保险基金预算中市场“共性”的集中体现,是财政公共性的客观反映。但在这些共性之外,我国社会保险基金预算还体现着中国特色社会主义的鲜明特征与国情“个性”。西方财政理论无法诠释我国社会保险基金预算的实践发展,更无法指引我国社会保险制度在新时代的深化改革。笔者认为,我国的社会保险基金预算是中国特色预算体系的有机组成部分,我们既要总结长期实践中形成的中国特色社会主义财政各特性之统一,更要在新时代中把握这些特性的新表现形式。

(一) 在中国特色社会主义财政四性的统一中认识社会保险基金预算

长期以来,笔者提出并坚持“中国特色社会主义财政”框架,即从“基本制度、运行机制、所处阶段、发展动力、涉外程度”五个方面把握我国财政发展。即在“坚持了社会主义、拿来了市场经济、仍处于初级阶段、持续着改革动力、参与了全球进程”的中国特色社会主义发展道路上,我国财政逐步对应地形成“国家性、公共性、发展性、改革性与涉外性”五大特征,是一种“五性统一”(邓力平,2014)。由于社会保险基金预算主要调节的是国内分配关系,其涉外性相对较弱,所以不构成本文的重点。本文主要从我国财政国家性、公共性、发展性与改革性四个方面来揭示社会保险基金预算的中国特色社会主义财政本质。

其一,财政的国家性是中国特色社会主义财政的第一性质,这是与基本制度相联系的。我国社会保险基金预算的国家性是财政其他特性的前提和基础,也是我国社保制度区别于西方国家社保制度的重要特征。社保制度及其预算固然要体现财政的配置、分配与稳定职能,但社会主义国家这一制度的出发点与落脚点与资本主义国家对应的制度有所不同。其二,公共性是我国社会保险基金预算的客观表现。西方对社会保障的研究大多起源于为弥补市场失灵,维护社会公平,政府通过其强制手段,参与社会收入的再次分配的经济现象。我国的社会保险基金预算同样以市场经济条件为基础。通过四十年的改革开放,我国已经确定“市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用”的运行机制,与之相联系的财政的公共性也日益凸显。就社会保险基金预算而言,我国在借鉴西方国家有关经验的基础上,已经全面建立了与市场经济相适应的社会保险基金预算管理新模式,公共性是我国社会保险基金预算的客观表现。其三,我国社会保险基金预算的公共性必须与发展性相协调。财政的发展性是我国财政适应经济发展阶段而具备的特点。在发展中国家的国情制约之下,经济水平有限,财力供给紧张,能用于包括社会保险在内的民生支出的财政资金将长期持续处于“紧运行”的状态。在财力有限的制约下,最大限度地保障和优化公共产品供给,是社会保险基金预算编制时要考虑的主要目标。其四,我国社会保险基金预算需要公共性与改革性相统一。财政的改革性是当代中国财政发展的鲜明标志。现阶段的改革进程,体现在财政上就是财政体制的不断改革与持续完善。我国的社会保险基金预算作为全口径预算的有机组成,是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要一环。西方市场经济国家的经验要借鉴参考,但是不能全盘复制,“摸着石头过河”是四十年改革开放历程的精辟总结。我们所进行的“社会主义市场经济改革”是一条拓荒之路,必须根植国情,不断探索前行。

(二) 社会保险基金预算应反映中国特色财政四性在新时代的表现形式

习近平新时代中国特色社会主义思想,是我们认识和解决改革发展新阶段中现实问题的根本指引。我们要深刻理解“坚持党的全面领导”“坚持以人民为中心的思想”“坚持全面依法治国”等和“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念等重要思想,将其贯彻到对社会保险基金预算的深化改革之中。我们要在这样的理论指引下,努力探寻中国特色社会主义财政诸特征的新表现形式,并用这些新认识来把握社会保险基金预算在新时代的发展。

其一,新时代财政的国家性。“人民民主专政”的社会主义国家国体与“人民代表大会制度”的

政体是党治理国家的逻辑起点,也是我们运作社会保险基金制度的逻辑起点。“明确坚持和发展中国特色社会主义”(习近平 2017: 19)，“坚持以人民为中心”(习近平 2017: 21)，“不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕”(习近平 2017: 23)的政治方略,是党的十九大以来中央不断强调的重要思想,也是我们认识社会保障问题的根本前提。我国的社会保险基金预算在通过财政及其引导力量弥补市场失灵的基础上,还必须时刻围绕以人民为中心的发展思想深化改革,努力提高人民群众的获得感、安全感与幸福感,“共享”改革开放发展的成果。我国社会保险基金制度的建立与发展不是为了迎合西方人权主义思想,不是为了讨好选民、获取选票,而是党和国家矢志不渝地“带领人民创造美好生活”奋斗目标指引下的坚定选择。社会保险基金预算应该从更广大人民群众的利益出发,更加积极地发挥财政的“配置、分配和稳定”职能,通过多元的“生财、聚财、用财”,从而构建“稳固、平衡、强大”的国家财政为社会保险体系乃至社会保障体系提供坚强后盾和财力支撑。

其二,新时代财政的公共性。一路走来,我国已经初步建立了与市场经济相适应的社会保险基金预算管理模式。新时代的到来,需要我们在“拿来了市场经济”的基础上,深入探讨如何“用好了市场经济”的问题。例如,2015年新《预算法》的实施,为社会保险基金预算模式奠定了法制基础。新预算法对社会保险基金预算的定义,高度浓缩了这本预算的资金来源、专款专用的管理模式,充分体现了其公共性特征。新预算法同时还强调了社会保险基金预算的编制原则——“按照统筹层次和社会保险项目分别编制”,并“做到收支平衡”;社会保险基金预算既要“保持完整、独立”,又要与一般公共预算“相衔接”。但是,“拿来”不等于能“用好”,尤其是与西方迥异的政治基础和经济土壤,决定了我们不能生搬硬套西方模式。社会保险基金预算在借鉴一般市场经济国家的基础上必须有所创新。国有资本经营预算对全国社会保障基金的补充就是一种创新,其本质上既不影响社会保险基金预算完整独立,又与之间接相衔接。新时代的到来必将对预算管理提出更高要求,要在财政公共性与国家性辩证统一的基础上,继续探索符合新时代要求的社保基金预算管理新模式。

其三,新时代财政的发展性。党的十九大在对我国社会主要矛盾发生变化做出重大判断的同时,依然明确指出“我国社会主要矛盾的变化,没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段的判断,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变”(习近平 2017: 12)。当发展仍是我国解决所有问题关键因素的条件下,我国社会保险基金预算的发展和改革必须以长期处于初级阶段国情作为约束条件,在财政国家性和公共性并重的基础上,“既尽力而为,又量力而行”。一是要充分发挥市场力量,采用符合现阶段经济发展水平的筹资形式持续做大此本预算,多元化的筹资渠道将是基金收入的常态。部分西方国家以社会保障税(费)方式筹资、财政统筹支付的做法在我国尚不具备现实条件。基于此,我国社会保险基金预算现实选择是:一方面,国家要运用财税政策鼓励个人账户的持续积累,个人和企业缴交的账户资金要给予法律保护,并通过社会保险基金预算的专项机制筑起坚实的隔离带和防火墙,确保基金预算的“独立、完整”。另一方面,又要充分履行国家对社会保险基金预算的兜底责任,制度化地将国家一般公共预算和国有资本经营预算的可用资金持续注入社会保险基金预算的蓄水池中,以应对未来人口老龄化和经济调整时的社会保险支出压力,做实三本预算的“衔接”机制。二是要对社会保险基金的保值增值做深入研究。在确保基金投资安全的前提下,我们要充分利用市场机制和市场途径,使基金保值增值。具有国家社会保障储备基金性质的“全国社会保障基金”的运作就是一个重要渠道。该基金成立十多年以来,累计投资收益额达到8227.31亿元,多年平均投资收益率高达8.37%^①,为基金规模,尤其是统筹部分资金规模的持续增长做出了重要贡献。除中

^① 详见《全国社会保障基金理事会社保基金年度报告(2016年度)》,http://www.ssf.gov.cn/cwsj/ndbg/201706/t20170612_7277.html。

央委托投资之外,全国社保基金理事会还与多个省份签署基本养老保险基金委托投资合同,截至2017年3月,已有1370亿元委托资金入市,为地方社保基金的保值增值提供了有效途径。三是要充分发挥市场的协调机制,在确保国家强制社会保险保基本的前提下,鼓励商业保险蓬勃发展,为建立多元化、多层次的社会保险体系提供有益补充。

其四,新时代财政的改革性。新时代下社会保险基金预算的改革性,不仅包含着财政公共性所体现的市场经济要求,更强调的是对国家财政发展与现代财政制度建立不断提供动力的追求。一方面,我们要随着市场经济的不断完善,逐步健全具有中国特色的社会保险(障)的体制机制,不断提高基本公共服务的均等化水平。另一方面,我们要善于运用持续的改革动能,通过体制机制的不断完善,反作用于经济基础,推动经济社会发展。社会保障事业关乎民生,直接影响人民日益增长的美好生活需要,是经济结构转型调整最根本的动力源泉。我们要通过社会保险基金预算的有效管理和优化运作,来不断提高我国社会保障水平,这是我国经济社会持续发展的坚实基础。

二、新时代社会保险基金预算要努力体现的三个维度

中国特色社会主义进入了新时代,新的历史方位给社会保险基金预算的改革与发展提出了新目标。笔者认为,基于新时代中国特色社会主义财政发展新特征的把握,我们在编制社会保险基金预算时必须努力体现三个重要的新时代维度,即“民生与发展”“效率与公平”和“补短与建制”,并处理好三者之间的相互关系。

(一) 新时代的民生与发展

谈国家治理,始终绕不开“民生”和“发展”这一永恒话题。包含社会保险在内的社会保障作为国家职能的重要内容,一直是关乎人民群众的民生问题。立足新时代,在社会保险基金预算中谈“民生”与“发展”,必须坚持以下认识。

其一,坚持民生与发展的辩证统一是改革经验的现实提炼。一国的社会保障水平是由其经济发展水平所决定的,同时,社会保障水平也反过来会影响经济发展进程。这一辩证关系贯穿于我国社会保障制度发展的历史沿革。在我国预算制度设计初期,就我国应该编制“社会保险基金预算”还是“社会保障预算”,学术界和实务界曾有过激烈讨论。社会保障预算是政府预算体系的重要组成部分,是由政府编制的全面反映各项社会保障资金收支规模、结构及其变化的计划。官方文件中对“社会保障预算”的提法,最早见于1993年党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。1995年《中华人民共和国预算法实施条例》中也正式提出“各级政府预算按照复式预算编制,分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算”。学术界曾从财政公共性的视角研究过社会保障预算,对社会保障预算的编制原则、编制内容和管理方式也进行了设计。在实践中,对社会保障领域的探索也从未间断。国家财政在社会保障支出上持续增加资金投入并不断丰富项目内涵,对社会保险基金在政府收支体系中的定位也反复调整和不断尝试。当然,这些调整还谈不上真正意义的预算模式,仍停留在以收支计划为形式的资金管理层面。直到2010年的试编和2014年入法,我国社会保险基金预算制度才真正建立。回顾历史,从最初的“社会保障预算”设想到最终的“社会保险基金预算”入法,体现了对我国经济发展水平和历史发展阶段的清醒判断,是我国建立社会保障预算条件还不成熟时的明智选择。就当时情况而言,预算管理有限,社会保障能力不足,建立社会保障预算条件还不具备,所以中央决定先行编制作为社会保障预算重要组成部分的社会保险基金预算。待条件成熟后,再逐步过渡到编制社会保障预算。预算法草案前三稿均写明社会保险基金预算的编制采取“收支平衡、略有节余”的原则,但在最后一稿中将“略有节余”提法删除了。主要原因是,囿于中国迈向老年社会的压力,当前我国社会保险基金预算的首要任务是努力做到“收支平衡”,守住底线理应成为主要原则。这一修改反

映党和国家对民生和发展辩证关系的客观认识。

其二,新时代对“民生”和“发展”提出了新要求。时至今日,我国社会保险基金预算编制范围已由试编初期的5项扩大至12项。我国在2010年试编的企业职工基本养老保险基金、失业保险基金、城镇职工基本医疗保险基金、工伤保险基金、生育保险基金基础上,逐步增加了新型农村合作医疗基金、城镇居民基本医疗保险基金、城乡居民基本养老保险基金、机关事业单位基本养老保险基金等项目,部分地区还将新型农村合作医疗基金和城镇居民基本医疗保险基金整合设立了城乡居民基本医疗保险基金。社会保险基金预算内涵不断丰富,覆盖面持续拓展。在过去的五年里,我国社会保障领域同样取得了“历史性成就”。党的十九大报告对此给予了充分的肯定“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,人民健康和医疗卫生水平大幅提高,保障性住房建设稳步推进。”(习近平 2017:5)经过近几年农村医疗基本保险制度改革和机关事业单位养老金保险制度改革,我国的社会保险基金覆盖的人群,已经从城镇拓展到农村、从企业职工拓展到机关事业单位人员、乃至城乡居民,全民覆盖基本实现,养老、医疗各项保障标准也持续提高。2016年,全国社会保险基金总收入50112亿元,总支出43605亿元,比2010年分别增长194%和228%。^①

历史在发展,时代在进步,“我国社会主要矛盾的变化是关系全局的历史性变化,对党和国家工作提出了许多新要求”。(习近平 2017:11)尤其是关乎人民切身利益的社会保障,更是未来工作的重中之重。面对新时代、新矛盾,我们必须继续“提高保障和改善民生水平,加强和创新社会治理”。具体到社会保障体系建设,即“按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”。相比党的十八大在统筹推进城乡社会保障体系建设方面确定的“全覆盖、保基本、多层次、可持续”目标,当前的目标更具时代特色,增加了“城乡统筹”和“权责清晰”,保障水平也从“保基本”提高到“保障适度”。前者指出了改革方向和实现路径,即只有在厘清了“市场与政府”“国家与个人”“中央与地方”各自权利与义务之后,抓住“城乡统筹”解决不平衡不充分的主要矛盾,才能有效提高社会保障水平,从保障民生“基本水平”向“适度提高”拓展,从而达到“保障适度”的目标。正是基于此,党的十九大才明确在党的十八大提出的“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的基础上,向前向后分别添加了“幼有所育”和“弱有所扶”,拓展了社会保障的内涵与领域(习近平 2017:23)。此外,国家对人民健康的重视程度也空前提升,国家、社会与个人对健康的投资显著增长,医疗保险制度在快速发展,全国卫生总费用占国内生产总值之比从1978年的3.02%上升到2015年的6.05%,2016年达到6.22%(见图1)。简言之,新时代的社会保险预算要反映这些新发展,要加大新力度,要在更高的层面上体现“民生”与“发展”的统一。

其三,应当继续“坚持在发展中保障和改善民生”。这是党的十九大对当前社会保障确立的主基调,是认清“增进民生福祉是发展的根本目的”的必然结论,也是新时代对财政国家性、公共性和发展性统一的准确把握。始终坚持保障和改善民生要从国情出发的基本观点,对我们规划给定财政蛋糕下民生支出的规模大小与提供速度都具有重要意义。党的十八大、十九大报告都一再强调:中国特色社会主义的总依据是社会主义初级阶段,因此保障和改善民生始终不能忘记这个基本国情。所以,这几年我们一贯坚持的“尽力而为,量力而行;循序渐进,持之以恒”的基本原则应该继续遵循。“尽力而为”,讲的是国家(财政)要尽最大努力去保障和改善民生,这里的“力”是个动词。“量力而行”,这里的“力”是个名词,是对初级阶段国情的描述。而“循序渐进,持之以恒”告诉我们的是,不能做超出历史阶段与现实的事,办好事也不能操之过急,不能让群众产生一些不切实

^① 根据2010年、2016年全国社会保险基金决算数据整理, http://sbs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/shujudongtai/201109/t20110905_591785.html 和 http://sbs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/shujudongtai/201711/t20171127_2757285.html。

际的期望。笔者认为,这一基本原则为我们在新时代中把握民生支出的规模大小与提供速度指出了方向。在新时代中,一边是国家(财政)要尽可能地肩负改善民生与提供公共产品的历史责任,以高质量提供社会保险从而让人民群众有更多的获得感与安全感为责任担当;而另一边要清醒地认识到,在发展中国家国情下,民生改善与公共产品提供仍然会受到种种制约,公共产品提供还不可能极大丰富的现实。我们要研究的是,在两者统一与结合中,做到既能可持续地提供社会保险(保障),又同时实现财政自身可持续发展。

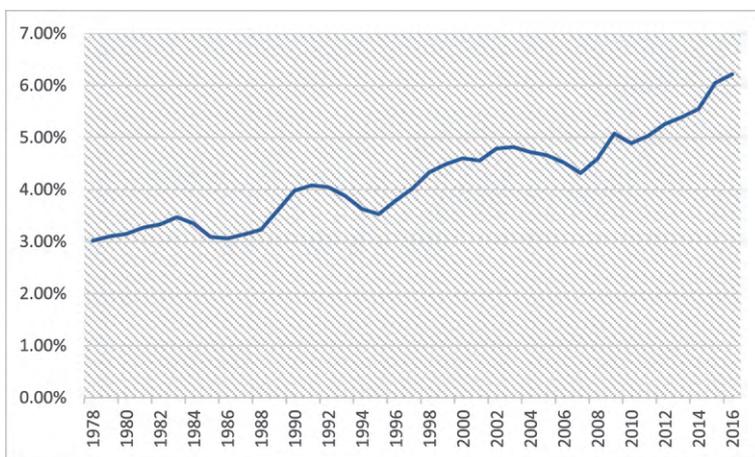


图1 全国卫生费用占GDP的比重

数据来源: Wind 数据库

(二) 新时代的效率与公平

长期以来,“效率”与“公平”一直是深化财政改革、建立现代财政制度的重要议题。两者孰重孰轻、谁先谁后、还是同时并举,一直是改革实践中必须回答的难题,在社会保障领域尤其突出。对于社会保险基金预算而言,其建立初期秉持的是市场经济的效率优先原则,充分利用市场的力量,从无到有,从易到难地发展我国的社会保险基金项目,成熟一个,纳入一个,试点一个地区,设立一个地区,也默许了不同社会群体、不同地区范围之间的保障水平差异和保障力度高低的存。这是我们在社会经济发展现实情况下的选择。但随着我国经济社会的持续发展,“中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃”,新的社会主要矛盾中不平衡不充分的问题不断加深。“人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。”(习近平,2017:11)这一转变在社会保险基金领域则体现为人们对于基本养老保险、基本医疗保险全国统筹的呼声越来越高。2015年国务院《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》的出台正是社会保险基金项目统筹改革的标志性事件。继1997年我国国有企业职工与私营企业职工养老保险制度并轨之后,企业职工与机关事业单位职工养老保险制度的整合,从全社会角度解决了双轨制下同工不同养老待遇的问题。从2014年10月1日起,机关事业单位和社会企业一样实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度,由单位和个人共同缴费。^①实施了近20年的养老金“双轨制”最终落下帷幕。

党的十九大报告中,“城乡统筹”作为新的亮点写入了社会保障体系建设目标,要求“全面实施全民参保计划。完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度,尽快实现养老保险全国统筹。完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度,完善失业、工伤保险制度,建立全国统一的社会保险公共服务平台”。从“全面”“尽快”“完善”“统一”的字眼,可以看到当前效率

^① 详见《新一轮新起点:机构改革这些年——人社部变迁》http://www.sohu.com/a/224669112_118622。

与公平相统一的重要性和紧迫性。在2018年3月全国人大审议通过的政府工作报告中,明确提出“建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度”,旨在均衡地区之间由于人口结构变化和人口流动所导致的抚养比差异过大,及其养老金地区不平衡的问题。有学者曾经算过一笔账,“2014年全国城镇职工基本养老保险基金累计结余31800亿元,扣除同期财政累计补助18756亿元,基金累计净结余13044亿元。”正是因为统筹层次低,造成了结余地区基金大量沉淀和缺口地区巨额财政补助并存的现象。于是形成了财政补助缺口地区,缺口地区的劳动力流向发达地区,发达地区缴费结余存银行贬值。这样循环的结果是财政资金流向银行,让资本获利。如果实现全国统筹,财政每年可节省3000多亿元资金补助,更重要的是适应了劳动力的自由流动,有助于养老保险制度持续运行(林治芬,2015)。

(三) 新时代的补短与建制

党的十九大至二十大期间,是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。在号召大家乘势而上,开启全面建设社会主义现代化国家新征程的同时,我们必须清醒地认识到“民生领域还有不少短板,脱贫攻坚任务艰巨,城乡区域发展和收入分配差距依然较大,群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临不少难题。”(习近平,2017:9)一方面,我们必须有信心、有能力找准问题,逐一突破,打好每一场的“补短(板)”的攻坚战;另一方面,在夺取每一次胜利果实的同时,我们需要不断反思,如何将一次性的胜利果实转化为长效机制,做好“建(机)制”工作,从而一步一个脚印地夯实经济社会发展的制度基础,真正实现国家治理体系与能力的现代化。

财政作为国家治理的基础和重要支柱,全面建成社会主义现代化国家的奋斗目标,离不开现代财政制度的建立,离不开全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度的支撑、管理和监督功能,必须以包括社会保险基金预算在内的全口径预算体系的不断完善为支撑。但是,随着我国现代预算制度主体框架的基本确立,财税体制改革进入深水区,全面深化改革中的“全面”二字日益凸显。预算的问题不再仅仅局限于预算,财政的问题也必须跳出财政来寻求解决。正是基于此,党的十九大报告才将“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”摆在了“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度”之前,作为“加快建立现代财政制度”的首要任务。要想重塑中央与地方之间事权与支出责任相匹配的协调关系,必须以政府机构职能改革、权责清晰界定为先决条件。所以,要深化社会保险基金预算改革,不能把眼光局限在预算制度上,而要从整个政府体制机制的深化改革中入手。党的十九届三中全会通过并经十三届全国人大一次会议批准的《国务院机构改革方案》就是有力的印证。

中国的社会保障经过多年的持续推进,取得了“历史性成就”。但由于部门分割,职能交叉重叠,分工不明确,社会保障行政管理体制不顺,限制了公共产品供给能力的进一步提升。一直以来,党和国家对社会保障管理体制机制上的探索从未止步,从1998年的劳动和社会保障部到2008年的人力资源和社会保障部,从2009年成立的国务院深化医药卫生体制改革领导小组办公室、2013年成立的国家卫生和计划生育委员会,再到此次成立的国家卫生健康委员会、国家医疗保障局,中央在政府部门职能优化、精简机构上不断寻求体制机制上的革新。新组建的国家卫生健康委员会,在监管卫生的基础上,首次整合了老年健康和养老方面的职责,目标直指“健康中国战略”和为老百姓提供“全方位全周期的健康服务”。国家医疗保障局的成立,从机制上真正解决了人社部、卫计委对“三险”分治的局面,从而统一城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度,确保医保资金合理使用、安全可控,有序推进医疗、医保、医药“三医联动”改革。此次方案中,还重新调整全国社会保障基金理事会的隶属关系,由国务院管理调整为由财政部管理,并明确作为基金投资运营机构,不再明确行政级别。这一调整的深意在于加强社保基金管理和监督,理顺职责关系,恢复社保基金理事会的市场竞争主体地位,保证基金安全和实现保值增值目标。这是在实现基本养老保险全国统收统支后,全国社会保障基金理事会的职能发生转变的直接后果。

三、把握新时代人大审查社会保险基金预算的新要求

在我国,预算管理既是财政部门的自我管理,又是作为国家根本政治制度的人民代表大会及其常委会对财政的管理监督。我国的社会保险基金预算从2013年才开始提交全国人大审议,相比较于一般公共预算等其他三本预算,人大对其进行监督审查的历史最短,经验相对有限。因此,在分析了社会保险基金预算的基本内涵与编制管理所体现出的新时代特征之后,我们有必要在新时代中进一步加强各级人大及其常委会对社会保险预算的审查监督工作。基于对新时代中国特色社会主义财政和人大管理与监督新要求的认识,笔者在这里仅简要阐述四个要点,为进一步的深入研究做个准备。

(一) 审查原则

要坚持“依法进行、服务大局、正确监督、有效监督”的基本原则,坚持“寓支持于审查监督之中”的重要理念,根据新时代新任务,对已经纳入预算管理的相关基金的规模、结构、收支平衡进行认真审查,通过对基金预算运行的监督,保证现行社会保险制度的正常运行,以满足新时代发展的需要。针对社会保险预算具有的“自己缴、单位交、财政兜”三个来源,人大在审查中要关注三者的动态比例。当前对其使用的管理监督,重点要把握“收支平衡”原则的落实,可持续地筑牢符合实际的国家社会保险网,并为逐步迈向社会保障预算创造条件。

(二) 法治建设

中国特色预算监督审查活动要在人大制度内依法进行。而所依之法,就是中国特色社会主义法律体系。这里包含“有法可依、有法必依”两层意思。一方面,要不断完善我国社会保障的相关法律体系建设,为预算监督提供法律依据。另一方面,人大要在依据十三届全国人大一次会议通过的宪法修正案的精神与要求,依据预算法、社会保险法、人大及其常委会组织法、代表法等法律行使法定审查权、决定权与监督权。

(三) 时代要求

对预算进行审查监督必须把握中国特色社会主义财政在新时代发展的新形式。具体而言,就是基于前文所阐释的中国特色社会主义财政预算体系的财政之诸特性及其新形式来认识社会保险基金预算发展的新特点,来做好审查监督工作,以确保社保基金预算充分体现“以人民为中心”的思想精髓,也更加符合现代化经济体系对社会保障制度发展的时代要求。

(四) 发展趋势

要密切跟踪国家新一轮的改革进程,把握我国社会保障制度的建设步伐。根据党的十九大提出的目标,坚持符合国情、稳步推进的原则,实事求是地看待社会保险向社会保障的迈进过程,财政当前对社会保险基金收支应当承担的是逐步增加但有限的责任,未来则应该在多层次社会保障体系中起到更加重要的作用,逐步推进社会保险基金预算向社会保障预算的转变。

综上所述,社会保险基金预算是中国特色预算体系的重要组成部分,体现着我国财政独有的国家性、公共性、发展性和改革性之统一。尤其在“中国特色社会主义进入新时代”的重要时期,我们必须在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,继续深入研究财政四大特性在社会保险基金预算中所体现的相互关系和在新时代下的表现形式。在深刻理解社保基金预算本质的基础上,抓住社保基金预算“编制”必须关注的“民生与发展”“效率与公平”“补短与建制”三个维度,坚持在发展中保障和改善民生、坚持效率与公平相统一、坚持全面深化改革,为人大做好社保基金预算审查监督工作提供理论依据和政策指引。

参考文献:

- 邓力平 2014 《中国特色社会主义财政、预算制度与预算审查》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》第4期。
- 林治芬 2015 《基础养老金全国统筹的三大关键》,《第一财经日报》12月3日第A15版。
- 习近平 2017 《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社。
- 闫俊 2011,《社会保险基金预算管理中的政府理财责任》,《社会保障研究》第1期。
- 张岌 2017 《地方政府社会保险基金预算的模式与挑战——基于440份公开文本资料的分析》,《甘肃行政学院学报》第6期。
- 张荣芳 2015 《基于财务独立的社会保险基金预算》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第5期。
- 郑功成 2018 《健康中国建设与全民医保制度的完善》,《学术研究》第1期。

[责任编辑:叶颖玫]

**On the budget for China Social insurance:
From Socialist State Finance with Chinese Characteristics for a New Era**

DENG Li-ping^{1,2}, DENG Qiu-yun²

(1. School of Economics, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian;

2. Xiamen National Accounting Institute, Xiamen 361005, Fujian)

Abstract: As an organic carrier of socialist state finance with the Chinese characteristics, the budget for social insurance funds integrates all these significances of socialist state finance: state significance, public significance, development significance, and reform significance. In order to testify and support further reform of the budget for social insurance, this paper first interpreted the relationship of those four significances of this budget. And then, with the guidance of the major political determination 'socialism with Chinese characteristics has entered a new era', it analyzed several dilemma questions which include people's livelihood and development, efficiency and equality, strengthening areas of weakness and constructing mechanism from the perspective of socialist state finance with Chinese characteristics for a new era. Finally, it proposed four suggestions for budget supervision from the perspective of the National People's Congress.

Keywords: budget for social insurance funds, passing and supervision of budget, socialist state finance with Chinese characteristics for a new era