

# 社会保障预算收支的失衡与调整

## ——以公平可持续为价值考量

余鹏峰

(厦门大学 法学院 福建 厦门 361005)

**摘 要** “公平”和“可持续”是评价社会保障制度的两大指标,体现在其预算收入方面的安定性、支出方面的绩效性。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入的安定性;支出结构的失衡使得其保障生存与发展权的价值无法彰显,制约了社会保障预算支出的绩效性。对此,一方面要以社会保障费改税为突破,变革社会保障预算收入机制,构建以社会保障税为主体的多元筹资体系,确保财源的安定;另一方面要以政府财政转型为契机,增加社会保障财政支出比重,促进社会保障预算支出均等化,强化社会保障预算支出正当性,提高给付的绩效。唯有如此,方能更好地维护社会保障制度的公平可持续,并最终实现公民的社会保障权。

**关键词**: 社会保障预算收入; 社会保障预算支出; 公平; 可持续

**中图分类号**: D922.21 **文献标识码**: A **文章编号**: 2095-3275(2017)01-0098-010

### 一、问题的提出

全面深化改革,要求“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”<sup>[1]</sup>。无疑,“公平”和“可持续”是社会保障制度的价值标准与衡量尺度。预算收支的合理安排与否直接决定了社会保障资源的配置样态和供给水平。由此,从预算的角度而言,“可持续”指标强调维系社会保障项目存在、运行及发展所需财源的安定性,“公平”指标着重社会保障资源之适正给付、不偏倚、不过剩、无不足的绩效性。然经济社会转型时期,一方面,“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”<sup>[2]</sup>;另一方面,社会保障法制滞后及预算法律制度罅隙已无法适应日益增长的财政社会保障资金管理规范化的需求,制度的负外部性骤增<sup>①</sup>。以“可持续”和“公平”为鉴,中国社会保障预算收支在安定性和绩效性方面表现极为欠佳:收入方式的长期税费之争所衍生的多元征管体制,降低了预算收入的安定性,难以确保制度的可持续;支出结构的失衡使得保障生存与发展权的价值无法彰显,制约了预算支出的绩效性,无法增进制度的公平。而随着经济新常态、贫富差距增大、人口老龄化等诸多问

\* 收稿日期: 2016-10-30

基金项目: 本文是2014年国家社科基金重大招标项目“国家治理现代化视角下预算法治化研究”的阶段性成果之一(项目批准号: 14ZDC015)。

作者简介: 余鹏峰,男,江西鄱阳人,厦门大学法学院博士研究生,研究方向: 财税法学。

① 近年来发生的广州养老金挪用案、湖南郴州住房公积金挪用案、上海社保基金案、河北省电力公司社保中心社保基金挪用案,以及各地套用医疗保险基金、冒领养老金、“低保”等涉及社会保障资金的众多案件即是佐证。

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。若不能通过制度化、法治化、科学化的方式、方法强化并提高社会保障预算收支的安定与绩效,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。如何在全面推进依法治国的进程中,通过社会保障预算法治化以确保其物质基础收支的安定性、绩效性,成为当下中国社会保障治理亟待解决的课题。鉴于此,本文拟在梳理社会保障预算收支的实然面向的基础上,探讨其可能调整的方向,以期强化社会保障制度的公平、可持续,为公民社会保障权的实现添砖加瓦。

## 二、社会保障预算收支的流变

“两板块”预算模式下,中国社会保障以政府一般财政收入为来源而混列于一般公共预算的非保险社会保障(社会救助、社会优抚和社会福利)和采取缴费方式筹集而单列社会保险基金预算的保险社会保障(社会保险)两部分构成。总的来说,其财源有三:其一,源自公共预算的直接拨款、结余划拨、定额补助及特定项目划拨等安排用于社会保障的支出;其二,源于养老、医疗、失业及工伤等社会保险项目的缴费;其三,其他收入,包括国有资产增值(国有资本)划拨和捐赠。若如以全国财政决算表为蓝本,社会保障预算收支则由一般公共预算支出(社会保障和就业支出,医疗卫生与计划生育支出——医疗保障、住房保障支出),政府性基金支出(残疾人就业保障金支出,政府性住房基金,彩票公益金安排的支出),国有资本经营支出(社会保障和就业支出——国有资本经营预算补充社保基金支出)及社会保险基金收入(基本养老保险费收入——企业职工基本养老保险基金、城乡居民基本养老保险基金,基本医疗保险费收入——城镇职工基本医疗保险基金、居民基本医疗保险基金,工伤保险费收入,失业保险费收入,生育保险费收入)构成。

就社会保障支出而言,实践中,按照功能分类,并结合2007年开始实施的《政府收支分类改革方案》所确立的收支分类科目,主要体现为社会保障和就业支出、社会保险基金支出、医疗卫生支出三大类。从1978年到2015年,社会保障预算支出从18.91亿元增加到19018.69亿元,增加了约1006倍;社会保障预算支出占全国财政总支出的比重从1.69%提高到10.81%,上升了9.12个百分点,自2000年后一直稳定在10%左右;社会保障总支出占国内生产总值(GDP)的比重从0.52%提高到了2.81%,上升了2.3个百分点,近十年来比重基本保持在2%—3%之间<sup>①</sup>。可见社会保障预算支出的增长速度迅猛,也表明社会保障覆盖面在不断增长。

从支出结构来看,始终处于持续调整状态。2007年以前,由抚恤和社会福利救济费、社会保障补助、行政事业单位离退休费三大项目构成;2007年以后,则由财政对社会保险基金的补助、行政事业单位离退休费、补充全国社会保障基金、抚恤、退役安置、社会福利、城市居民最低生活保障、农村最低生活保障等项目组成。就前者而言,三大项目支出总额都在与年俱增,但比重此消彼长,抚恤和社会福利救济费及行政事业单位离退休费项目比重均呈下降趋势,而社会保障补助项目比重呈上升趋势,这主要是因为伴随国企改革的推进,社会保障预算支出的重心聚焦于建立与完善养老与医疗保险制度。就后者而言,社会保障预算支出大项从2007年的6个增加到2015年的13个,支出项目在逐年扩展并趋于稳定;社会保障预算列支内容实现了从无到有、从粗到细,如2008增列了抚恤明细,2010年增列了退役安置和社会福利明细,2011年在社会福利大项下增列了殡葬明细,2015年增加了特困人员供养明细,支出内容得到了进一步翔实。财政对社会保险基金的补助和行政事业单位离退休费支出占社会保障预算支出60%以上,是社会保障预算支出最主要的部分,而行政事业单位离退休费的比重仍然表现出不断下降的趋势;抚恤与退役安置、自然灾害救助、城市最低生活保障等支出项目比重相对稳定,略

<sup>①</sup> 根据《中国统计年鉴》(1978—2015年)、《中国财政年鉴》(1992—2013年)及2015年全国财政决算相关数据整理而来。其中,2006年以前的社会保障财政支出为原政府收支分类科目中的抚恤和社会福利救济费、社会保障补助和行政事业单位离退休费三项之和;2006年以后社会保障财政支出是政府收支科目调整后的社会保障和就业支出额。

有增长,均维持在10%以下;社会福利、农村最低生活保障项目支出大幅度上涨,比重增长了3倍多;补充全国社会保障基金支出项目总量十分稳定,近四年皆是200亿元<sup>①</sup>。

从支出主体来看,涉及中央、省级、地市及县乡四级政府,这主要是因为中国现行政府预算层级的划分是与国家政权结构和行政区域的设置相对应的,原则上实行“一级政府一级预算”。对比中央与地方社会保障预算支出情况发现,中央社会保障预算支出比重依旧徘徊在较低的水平。虽然自1998年以来这个比重有所上升,但一直到2015年也没有超过10%(历史最高水平是2003年的9.6%,2010年到2015年一直维持在4.0%-5.0%);而地方社会保障预算支出负担比率非常高,虽然自1998年来这个比重有所下降,但一直到2015年都在90%以上(最高达到96.19%,近年一直维持在95%左右)<sup>②</sup>。而进一步分析中央、省级、地市及县乡四级政府社会保障补助支出情况可以看出,地方社会保障预算支出最终落到了地市和县乡两级政府身上,基层政府社会保障预算支出负担较重。

### 三、公平可持续价值下社会保障预算收支的失衡

尽管随着社会保障和财税体制改革的推进,预算提高了社会保障资源在各利益主体之间的公平分配和可持续发展,但是目前社会保障预算收支仍存在失衡,难以满足安定性和绩效性的要求。

#### (一) 社会保障预算收入未满足安定性

社会保障预算收入只有具备稳定的来源且能够保证社会成员的基本生活需求,才能维持其制度的可持续运转。而伴随着经济新常态、人口老龄化等日趋深化,中国社会保障预算收入不安定风险始终居高不下,具体体现在:

##### 1. 财源缺口的与日俱增

首先,养老保险转制成本巨大,历史欠债承担主体不明,养老保险制度可持续性受到威胁。20世纪末,中国社会保险制度启动改革,养老保险体制实现“现收现付”向“统账结合”转轨。由于“老人”个人账户无资金积累,加之“中人”个人账户资金严重不足,以致“新人”之缴费被“挪用”,从而造成了养老金的巨大缺口。据中国社会科学院世界社保研究中心测算,“以2012年为基准,社会统筹账户的隐性债务为83.6万亿元,个人账户的隐性债务为2.6万亿元,合计城镇职工养老保险统账结合制度下的隐形债务达86.2万亿元,占2012年GDP的比例为166%”<sup>[3]</sup>。为此,2010年通过的《社会保险法》已经明确了这些历史欠账由政府承担,但具体是由中央政府承担还是地方政府承担,抑或是由中央与地方政府承担,分担比例几何,现有法律对此漠然置之。其次,中国已经步入老龄化社会且老龄化仍不断加深,养老保险、医疗保险等社会保障资金需求日益增大<sup>[4]</sup>。人口年龄结构的持续变化必然带来劳动力人口与老年人口比例关系的变化,老年人口赡养比不断攀升,长期“空账”运行的养老金制度面临极大压力。“假设目前的养老金政策没有任何改变,城镇养老金的收支缺口将逐步上升,到2050年达到GDP的6.6%,今后38年(2012—2050年)累计缺口(用名义GDP增长速度作为折现系数)的现值相当于2011年GDP的83%。”<sup>[5]</sup>再次,《人力资源和社会保障事业统计公报》(2008年前是《劳动与社会保障事业发展统计公报》)显示,自2009年至今,社会保险基金支出增长率始终高于基金收入率,甚至有部分省份当期社会保险基金收不抵支,同时社会保险基金投资收益率较低难以抵御物价上涨带来的通货膨胀风险。复次,经济新常态影响下,相当一部分企业陷入了发展困境、盈利锐减,甚至亏损、重组乃至破产,企业参保、缴费可持续受到严重冲击。例如,2014年全国中断职工养老保险缴费的企业就达到143.6万家,涉及职工人数3371万,同比增长11.6%<sup>[6]</sup>。面对迫在眉睫的危机,“财政支付社会保障的资金来源仍然没有改变,目前中央财政可以从社会保障福利彩票、利息税和减持国有股等收入中用于社会保障支付,而地方财政没有固定用于社会保障支付的资金来源,大多是通过增量财力和预算外财

<sup>①</sup> 数据来源:2007—2015年全国财政支出决算表;2008、2009年农村最低生活保障数据以及2007年各分项数据均来自《中国财政年鉴》(2013年)。

<sup>②</sup> 根据《中国统计年鉴》(1978—2015年)、《中国财政年鉴》(1992—2013年)及2015年全国财政决算相关数据计算整理。

力来解决”<sup>[7]</sup> 社会保障预算收入危如累卵。

## 2. 收入方式的不经济

保险社会保障采用的是费的方式筹集资金,而非保险社会保障一般是通过税的方式获得财源。但中国不论是前者还是后者,都存在一定程度的不经济。于前者而言,不经济性体现在:一是“费”式筹资收缴难。由于缺乏约束,刚性不足,拒缴、滞缴、逃缴保费的现象突出。《全国社会保障资金审计结果(2012年)》显示,“12个省本级、84个市本级和436个县欠缴社会保险费370.76亿元;1个省本级、12个市本级和48个县未按规定办理补缴社会保险费10.12亿元”。二是“费”式筹资不规范,社会保险费还存在着地区、行业、群体的缴费方法及缴费比例的差异性,不利于公平竞争环境的形成。例如,城镇职工、城镇居民、农村居民和自营业者保费负担比例就不同,收入低于当地平均工资60%的城镇职工,负担比例要高于收入超过当地平均工资60%的城镇职工;收入不稳定的自营业者、城市居民和农村居民负担比例高于有工资收入者<sup>[8]</sup>。三是“费”式筹资管理乱。社会保险费征收、管理、支付权责经常混在一起,或由一部门独享,或由多部门分割,增加了征收社会保险费的难度,易滋生用人单位少报、虚报和漏报等隐瞒参保人数和缴费基数之现象。于后者而言,现行财源仰仗于普通税而非目的税,这意味着社会救助、社会优抚及社会福利预算必将受制于政府各种政策目标之竞合而未必能获得高度支持及优先地位。实际上,改革开放以来,以经济建设为中心贯彻社会主义建设的方方面面,国家预算紧紧围绕这一目标而展开,基本公共服务预算被置于经济建设预算之后,社会保障更是被置于预算的末端,财源无法充分获取甚至难以保障。以社会救助为例,则始终存在着财政投入量不足,财政资金投入缺乏稳定性,稳定的中央财政转移支付机制没有建立等问题<sup>[9]</sup>。缺乏法治底蕴的中国,政府在预算过程中具有“广泛裁量空间”,非保险社会保障通过普通税筹集财源实非万全之策。

## 3. 收入征缴的低效率

现行社会保障预算收入征缴体制,更确切地说是社会保险费征缴体制肇始于《社会保险费征缴暂行条例》(1999年)。该暂行条例第六条规定社会保险费可由税务部门或社保经办机构征收,具体由省级人民政府规定。自此,中国社会保险费征缴的二元体制形成,后来甚至发展成为多元征缴体制。笔者通过梳理大陆31个省、自治区、直辖市,5个计划单列市及新疆生产建设兵团共37个区域征缴体制发现,截止2015年底,中国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%。进一步分析发现,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。这种统一地区多头征收的体制存在很大的弊端:一方面,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;另一方面,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<sup>[10]</sup>。正因如此,造成社会保障资金筹募过程中成本巨大,直接导致了社会保障预算收入效率的下降。吊诡的是,《社会保险法》只是明确了统一征收的基本原则,而没有进一步明确社会保险费征收责任主体,也没有确立委托代理关系,以致两个征收机构的地位和责任发生混淆。目前社会保险费征收机构协作不力、信息系统整合不力,账目、权益记录和待遇支付不符的问题仍在延续<sup>[11]</sup>,亟待解决。

### (二) 社会保障预算支出未凸显绩效性

正义是一切制度的首善。预算支出作为社会保障制度正义安排的具体体现,应该贯彻正义理念,体现公平、公正及公开的绩效要求。现阶段中国社会保障预算支出并没有彰显如是,突出的问题是:

#### 1. 支出水平偏低

国际上通常用社会保障预算支出占财政总支出的比重及社会保障总支出相对国内生产总值

(GDP)的规模衡量一国(地区)社会保障支出水平。当下,中国社会保障预算支出有窄、中、宽三个统计口径。窄口径仅涵盖社会保障和就业支出项目中的社会保障项目支出总额,中口径就是社会保障和就业支出总额,宽口径则是社会保障和就业支出、医疗卫生与计划生育支出下医疗保障支出及住房保障支出总额。若按照宽口径计算,2015年中国社会保障预算支出29719.45亿元,占财政总支出的16.89%,仅高于1996年马来西亚(2.9%)、泰国(1.9%)、印度尼西亚(2.7%)、肯尼亚等国家的水平,与西方国家财政社会保障支出动辄就占本国财政总支出30%以上的情况相较,可谓不如远甚<sup>①</sup>。若按照中口径计算,2015年中国社会保障预算支出19018.69亿元,占财政总支出的10.81%,约略相当于印度尼西亚1996年的水准(9.8%)。就后一指标而言,2015年中国社会保障总支出58877.98亿元,占GDP的比重为8.7%,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<sup>②</sup>。综合分析这些数据发现,中国不论是社会保障预算支出占财政总支出的比重,还是社会保障总支出占国内生产总值(GDP)的规模都低于发达国家,甚至低于巴西、俄罗斯等发展中国家,社会保障预算支出水平偏低不言而喻。

## 2. 支出结构失衡

首先,社会保障预算支出项目结构不合理。一方面,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。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。另一方面,支出项目间不平衡性问题仍然凸显。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其支出中最主要的内容,而抚恤、退役安置、社会福利、城乡生活救助等项目支出比较少。以2015年为例,社会保险预算支出(社会保险基金预算支出+财政对社会保险基金的补助)39356.68亿元,占社会保障预算支出的66.84%,远高于非保险社会保障预算的33.16%;而非保险社会保障预算支出中抚恤、退役安置、社会福利、城乡生活救助等总和与行政事业单位离退休费规模相当<sup>③</sup>。其次,社会保障预算支出城乡不均等,农村支出总额及人均水平皆低于城市。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<sup>[12]</sup>。同样,基于1998—2012年城乡居民的转移性收入数据的分析,亦发现社会保障预算支出带有明显的城市偏向<sup>[13]</sup>。再次,中央与地方社会保障预算支出比重失衡,地方政府远远大于中央政府。如前所述,地方政府社会保障预算支出的负担比例非常高,自1998年以来一直维持在90%以上,而中央政府支出比重却始终未超过10%。此外,社会保障预算支出还存在地区间差异,这种差异平缓,略有上升趋势。<sup>[14]</sup>

## 3. 支出效益不高

从保障公民生存权来看,社会保障预算支出尚未覆盖全部具有生存之风险的公民,正如国务院副总理马凯在第十二届全国人大常委会第十二次会议上报告指出“目前全国还有1亿多人没有参加基本养老保险……还有部分群体没有参加基本医疗保险制度,建筑业等高风险行业农民工参加工伤保险的比例比较低……特别是失能、半失能老人护理和事实无人抚养儿童的基本生活保障问题比较突出。”<sup>[15]</sup>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。从促进收入分配公平来看,社会保障预算支出并没有对城乡收入分配不平等形成预期影响。实证研究表明,“改革

① 中国的数据根据2015年全国财政决算整理,国外数据源于财政部社会保障司课题组《社会保障支出水平的国际比较》,《财政研究》2007年第10期。

② 中国的数据根据2015年全国财政决算整理,国外数据参见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.

③ 根据2015年全国财政决算相关数据整理而来。

开放 30 年,中国财政社会保障支出并没有真正解决城乡收入分配不平等问题,反而在一定程度上还加剧这种不平等程度<sup>[16]</sup>。从增进社会福利来看,虽然社会保障预算支出逐年增加,业已形成了一定规模,但是这形成规模的支出并未极大地增进社会福利水平,居民对社会保障预算支出满意度偏低就是个印证。据一份基于不同发展程度地区的调查显示,城镇居民对社会保障预算支出满意度仅有 58 分(满分 100),社会整体满意状况并不乐观<sup>[17]</sup>。总之,预算支出没有充分实现社会保障的制度价值。

#### 四、公平可持续价值下社会保障预算收支的调整

社会保障预算作为国家协调收入的时间分配和代际分配计划,要实现社会保障给付公平可持续的价值追求,一方面“必须确保给付所需要的财源具有安定性,以免国民生活受到不利影响”<sup>[18]</sup>,另一方面“必须深入改革社会保障支出的效率与融资渠道,发展其预防和促进作用”<sup>[19]</sup>。

##### (一) 社会保障预算收入的变革

如众所知,中国社会保障收入机制设计上长期存在税费之争,尤以社会保险立法为甚。而透过争论本身,梳理各自支持的理由,笔者发现,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社会保障费的缺陷与社会保障税的优点对立起来。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”主要取决于其资金是否符合税费的特质以及该制度模式。即,社会保障税、费的特质,社会保障制度模式与资金的品性共同决定并影响着其收入方式。财税法上,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”<sup>[20]</sup>,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”<sup>[21]</sup>。由是观之,两者以是否对于被征收人具有对待给付为主要区分。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”<sup>[22]</sup>。

遵循此改革前提,针对目前收入机制羸弱的现状,我们应区别转制成本、资金缺口以及偿付能力而进行改革与完善。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。一要构建由经济学家、法学家以及社会学家等为主体的评估小组,引入精算概念,对社会保障转制成本进行全面、科学的盘算;二要根据事权与支出责任相适应的原则将转制成本在中央与地方政府之间分摊,应主要由中央政府承担;三要进一步细化不同层级政府的补贴比例或数额,量化它们在社会保障基金构成中的责任。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<sup>[23]</sup>。同时需要制定专门的国有资本划转规范,明确部分国有资产的范围,划转层级、范围、步骤、比例及时间等核心问题,从而确保该制度的切实可行。最后,展望社会保障的未来,关键是变革筹资机制,构建以社会保障税为主体,以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,理由有三:一是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;二是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;三是项目型可更好地适应社会保障费与税相结合的筹资模式,突显基本养老保险和医疗保险个人账户资金的性质。具体来说,可作如下构思:

(1) 纳税人。社会保障具有普遍性,因此其纳税人理应包括中国境内各类用人单位及其职工、城镇个体工商户及灵活就业人群等主体。

(2) 征税对象。社会保障税属于所得税范畴,工资薪金等劳动所得和其他所得是其征税对象。

(3) 税目。应包括《社会保障最低标准公约》提出的九个社会保障项目<sup>①</sup>,但现阶段适宜确立为养老、医疗、工伤、失业及生育保险五个税目。

(4) 税率。社会保障税可采用分项比例税率,总体税率控制在20%-30%。

(5) 征收。社会保障税由地税部门负责征收。

值得注意的是,一旦社会保障费改税启动,那么其征缴体制将须被重新设计。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机构。

## (二) 社会保障预算支出的优化

“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。”<sup>[24]</sup>因此,在革新收入机制的同时,还须认真对待财政的公共属性、给付公平及程序理性来优化社会保障预算支出结构,从而提高其绩效。

### 1. 贯彻公共财政理念,提高社会保障预算支出的地位

财政之所以会存在,是因为社会对公共物品存在着公共欲望,这些公共欲望不能从市场主体那里得到满足,而只能由国家来满足;这些公共物品不能由私人经济提供,而只能由公共经济提供<sup>[25]</sup>。简言之,财政支出目的就是为纳税人提供公共物品和公共服务。但与此偏离的是,中国财政仍旧延续着重生产性投入、购买性支出而轻非生产性投入、转移性支出的特点,社会保障等公共物品和公共服务支出整体水平偏低。“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,就意味着对另一个项目的拨款少一些。”<sup>[26]</sup>因此,当务之急是要在“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,通过调整财政支出总规模和结构,确立社会保障预算支出的主体地位。而财政支出结构的优化在于支出宏观规模的适度、财政资源支拨的合比例及支出耗用的有效性的有机统一<sup>[27]</sup>,所以可在公共财政支出结构优化基础上,扩大社会保障预算支出的总规模。首先,应综合考虑经济、政治及社会性等宏观因素与公共物品的需求、成本、价格、质量及生产组织等微观因素,根据公共性要求,寻求财政支出的最佳规模。当下,回应中国财政支出在市场经济中的“缺位”和“越位”,要实现支出模式的以资本为主向以公共财政为主的转换,使财政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,在科学界定财政支出范围的基础上,注重财政资源配置比例与不同类型、性质的社会共同需求相适应,并维持在合理的比例之内,以实现财政支出的经济效益、社会效益及法律效益的协调。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。在精算整体社会保障需求与经济承担能力的基础上,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;并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。同时,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。最后,通过减少不合理的行政开支,严格控制“三公”经费的规模,规范财政支出等节约且高效率的方式,确保社会保障预算支出的效能。

### 2. 恪守财税公平原则,促进社会保障预算支出均等化

财税公平原则要求财政支出方面权利人的平等受益。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<sup>[28]</sup>。具言之,它有着支出范围的法定化、支出标准的统一和科学及财政转移支付上的财力均衡和财政公平等内涵<sup>[29]</sup>。但如前所述,现行社会保障预算支出远未满足这些公平性标准。预算支出是社会保障权利保障的客观化体现,反映着不同层次、群体、地区的社

<sup>①</sup> 1952年国际劳工组织大会通过的《社会保障最低标准公约》提出,社会保障包括医疗津贴、疾病津贴、失业津贴、老龄津贴、工伤津贴、家庭津贴、生育津贴和遗属津贴等九个项目。参见联合国国际劳工组织主编《社会保障基础》,王刚义、魏新武译,吉林大学出版社1989年版,第202-216页。

社会保障需求的配给,是看得见的正义。面对支出结构失衡所造成的社会保障给付不公,需要以公平原则为指导,均等化社会保障预算支出。第一,顶层推进社会保障制度改革及其项目体系的形成,并通过社会保障预算条例科学界定其支出范围。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。第二,按照合理、统一的标准计算和核定社会保障预算支出额,除了无法逾越的客观困难之外,相同的情况应当相同处理,不能因为人为原因导致受体之间的社会保障待遇差异过大。推进社会保障的法治化,建立国家最低社会保障标准,使每一个公民最低生存与发展的需求能够得到力所能及的帮助和救济;破除制度的群体差异、城乡差异及地区差异,让每一个社会阶层具有同等享受社会保障的机会和待遇。第三,可探索建立经济发达地区对欠发达地区或不发达地区的财政转移支付制度,以补充纵向社会保障转移支付的不足,促进地区间社会保障财力均衡。一方面,通过减少纵向社会保障转移支付的经过环节,加强中央财政、省级财政与掌握最大社会保障信息优势的县乡社会保障部门的联系,促进社会保障资金的及时到位和转化效率。另一方面,通过倡导地区间财政联动,建立由财政能力强对财政能力弱的地区之横向转移支付机制,实现社会保障地区间的均衡与公平。第四,权衡社会保障制度功能,逐步优化社会保障预算支出的内部结构。“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。”<sup>[30]</sup>当前要改变社会保障预算支出过度倾斜社会保险项目的现状,逐渐取消行政事业单位离退休费支出项目,不断提高社会救助、社会福利等项目的比重,以更直接地体现社会保障的收入再分配效应。第五,根据预算法律目标的层次性,不断调整社会保障预算支出的外部结构。从低到高,社会保障预算支出有着实现社会保障最低限度供给、财政均等化及服务水平均等化的目标。目前,社会保障预算支出仍处于低级阶段,旨在通过脱贫攻坚战略,实施政府主导下的社会救助脱贫<sup>①</sup>,确保最贫困地区居民能够享受基本社会保障服务,因此社会保障预算支出要向贫困群体倾斜,扩大社会保障覆盖面。

### 3. 注重程序理性构建 强化社会保障预算支出正当性

预算支出实施过程中的恣意、专横以及裁量是削弱社会保障制度功能、减损公民获得感的罪魁祸首。究其根本,是因为社会保障预算支出缺乏程序理性。一方面,目前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,被挤占、克扣、截留与挪用事件频发;另一方面,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<sup>[31]</sup>。因此,提高社会保障预算支出效能的关键在于通过程序理性的构建,减少实施过程中的裁量空间,增强公共开支整体的正当性。借鉴有学者关于财政支出实施过程中的程序理性要素的提炼,理性的社会保障预算支出要倚重参与性、公开性与救济性三个最为关键的程序要素的完备设计<sup>[32]</sup>。一则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。根据全口径预算要求,须将财政性社会保障资金(具有公共资金性质且是政府直接管理的社会保障资金)全部置于各级人民代表大会和全体社会成员的监督之下;信守分权制衡原则,应改变社会保障预算由“社保经办机构或社保经办机构和地税部门编制,人社部门审核,财政部门复核,政府审批”的体制,按照“社保机构编制,人社部门审核,财政部门复审,人大审批,政府执行”的流程实施社会保障预算支出的预决算。二则通过立法明确社会保障预算支出应公开信息

① 参见《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》,《人民日报》2015年12月8日,第001版。



的类型、方式及时限,健全以财政监督为主导的事中监督法律机制。预算公开通过一定的形式将财政信息及时、全面、准确地呈现在社会公众视野之下,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的负外部性<sup>[33]</sup>。因此必须将静态(文本信息)和动态(支出过程和结果信息)信息予以公开。同时,将社会保障资金财政专户管理转变为国库集中收付管理,严防财政支出行为机会主义。三则通过确立审计机关的独立地位、探索建立纳税人诉讼制度,完善以审计监督为主导的事后监督法律机制。首先,以机构的中立性和专业性准则进一步强化审计部门的独立地位,要求其定时、不定时的对社会保障预算资金情况进行审计监督,及时发布审计结果公报,纠正违规、违法的预算支出行为。其次,尝试在政府内部建立类似财政申诉委员会的机构,提高责任条款的可操作性,保障公民在社会保障预算支出过程中能够获得行政救济。最后,探索建立纳税人公益诉讼,赋予纳税人及社会保障权利相关者享有在政府违法使用社会保障财政资金等侵害公民社会保障权益时向法院起诉的权利,以确保正义能够得到救济。

## 五、结语

社会保障预算收支受到社会保障法治化程度与财税体制改革进程的直接影响,因而,强化并提高其安定性和绩效性是一个逐步实现的过程,绝非一蹴而就。社会保障预算收入机制的变革,主要在于推动社会保障预算收入的“费”改“税”,构建以社会保障税为主体的多元筹资体系。当务之急需要解决的是历史成本及资金缺口问题,历史成本解决的根本是明确中央与地方政府负担的比例,资金的缺口关键是通过国有资产的划拨予以填补。但这些都是短期的对策,从长远来看,社会保障制度的可持续有赖于科学、合理的筹资体系的建立。社会保障预算支出的优化,首先需要在国家财政向民生财政转型的过程中,贯彻落实财政支出的公共性,以提高社会保障预算支出总量。而这个总量需要根据“同经济发展水平相适应”的宪法原则予以匹配,在精算社会保障需求与经济承担能力的基础上,法定化社会保障预算支出占财政支出的最低比例。其次,支出项目的设置一定意义上决定了社会保障给付资源的配置,必须通过项目的整合,消除城乡、群体及地区之间的差异,以促进社会保障预算支出的公平。最后,社会保障预算支出绩效偏低的最重要的原因就是缺乏程序理性,导致监督机制的疲软。因此要提高绩效,就必须借助参与性、公开性及救济性三个最为关键的程序要素来强化社会保障预算支出的正当性。总之,基于现行制度而分析社会保障预算收支存在的失衡可视为是一种现实主义的思考,实际上随着经济社会的发展,这种不安定和低绩效定会呈现出不同的样态,但公平、可持续永远是社会保障制度的价值追求及评价标准。

## 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] [19][法]卡特琳·米尔丝.社会保障经济学[M].郑秉文,译.北京:法律出版社,2003.407.
- [3] 郑秉文.中国养老金发展报告2014[M].北京:经济管理出版社,2014.4.
- [4] Robert Holzmann. Ageing and Social-Security Costs, European Journal of Population, Vol.3, 1988.
- [5] 马骏,等.中国国家资产负债表研究[M].北京:社会科学文献出版社,2012.178.
- [6] 杨怀印,赵清莹.经济新常态下社会保障制度的调整研究[J].云南社会科学,2015(5).
- [7] 林治芬.中国社会保障的地区差异及其转移支付[J].财政研究,2002(5).
- [8] 张春丽.社保公平筹资分配机制研究[J].法学评论,2015(3).
- [9] 林嘉,陈文涛.论社会救助法的价值功能及其制度构建[J].江西社会科学,2013(2).
- [10] 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).
- [11] 郑功成.中国社会保障改革与发展战略(总论卷)[M].北京:人民出版社,2011.202.
- [12] 陈正光,骆正清.我国城乡社会保障支出均等化分析[J].江西财经大学学报,2010(5).

- [13]陈成.中国社会保障支出:问题与思考[J].社会科学 2014 ( 7) .
- [14]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[M].财政研究 2015 ( 6) .
- [15]马凯.国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报 2015 ( 1) .
- [16]孙文基 李建强.财政性社会保障支出、收入分配与经济增长的实证检验[J].统计与决策 2011 ( 2) .
- [17]李普亮.财政民生性支出与城镇居民消费满意度研究[J].广东财经大学学报 2014 ( 4) .
- [18]蔡茂寅.社会保障的财政法思考[J].交大法学 2014 ( 1) .
- [20][日]井手文雄.日本现代财政学[M].陈秉良 译.北京:中国财政经济出版社 ,1990.254.
- [21]刘剑文.财政法学[M].北京大学出版社 2009.163.
- [22]叶姗.社会保险费改税的法律分析[J].税务研究 2012 ( 1) .
- [23]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) .
- [24][26][美]阿伦·威尔达夫斯基 ,内奥米·凯顿.预算过程中的新政治学[M].邓淑莲 魏陆 译.上海:上海财经大学出版社 2009.221.233.
- [25]张守文.财税法学(第三版) [M].北京:中国人民大学出版社 2011.9.
- [27]马进.财政支出结构优化的理论分析及研究综述[J].社会科学家 2006 ( 4) .
- [28]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) .
- [29]刘剑文 等.财税法总论[M].北京:北京大学出版社 2016.219-220 335-336.
- [30]联合国国际劳工组织.社会保障基础[M].王刚义 魏新武 译.吉林:吉林大学出版社 ,1989.160.
- [31]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 2014.229-253.
- [32]刘剑文等.财税法总论[M].北京:北京大学出版社 2016.335-336.
- [33]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) .

责任编辑:郭奕

## The Imbalance and Adjustment of Social Security Budget Revenue and Expenditure

—Taking Equity and Sustainability as a Value Consideration

Yu Pengfeng

( Law School of Xiamen University Xiamen Fujian 361005)

**Abstract:** There are two important indicators for evaluating the social security system ,one is fairness ,and the other is sustainability ,which reflected in its budget revenue stability and expenditure performance.The long-term taxes and fees of the social security budget revenue mode reduces the stability of the social security budget income; The imbalance of expenditure structure makes the value of guaranteeing the survival and development rights not be manifested ,which restricts the performance of social security budget expenditure.In this regard ,on one hand ,the social security tax reform as a breakthrough change the social security budget revenue mechanism to ensure the stability of financial resources; On the other hand ,the Government 's financial transformation as an opportunity to adjust the structure of social security budget expenditure ,improve the performance of the payment ,to promote the perfection of social security system ,and finally to promote the realization of civil society security rights.

**Keywords:** social security budget revenue; social security budget expenditure; fairness; sustainability