

基于财务独立的社会保险基金预算

张荣芳

一、社会保险:源于保险原理的财务独立性

《预算法》修改后,将社会保险基金正式纳入政府预算,构建起全口径预算体系。和商业保险相比,尽管设立宗旨和运作方式不同,但不可否认,社会保险也是一种保险,二者的共性在于,参保人通过保险缴费形成保险基金,由特定主体管理或经营,用于支付参保人在特定情况下的费用或补偿。没有风险分散的功能,就不会有保险;没有参保人的缴费,形成抵御风险的基金,也不可能有保险。商业保险如此,社会保险亦然。保险原理体现在财务运作上,强调社会保险财务独立于一般国库预算,具有自给自足的封闭性特征,国家不得将保费收入挪作其他非属该社会保险承担之风险以外的社会支出(孙迺翔,2008:72)。此即社会保险的财务独立原则。

我国社会保险在建构过程中一直强调这一原则。在医疗保险、工伤保险以及生育保险制度中,相关法律法规明确规定,保险基金遵循以支定收、收支平衡的原则^①。职工基本养老保险制度改革之初,国务院改革方案亦要求,养老保险基金由政府根据支付费用的实际需要和企业、职工的承受能力,按照以支定收、略有结余、留有部分积累的原则统一筹集^②。1997年和2005年国务院关于职工基本养老保险改革的决定之所以没有确立该原则,主要因为国家直接将转制成本归入养老保险基金,使其无法实现内部收支平衡^③。失业保险基金未明确该原则的原因亦如此^④。总之,我国社会保险的财务制度是明确的:社会保险基金主要由社会保险费及其收益组成,独立于国家财政,原则上以支定收、收支平衡。

社会保险的财务独立原则不仅要求社会保险基金作为整体独立于财政资金,还要求每个基金独立运行,相互不得共济。我国社会保险基金按保险种类和统筹级别分别设置,包括职工基本养老保险基金、职工基本医疗保险基金、失业保险基金、工伤保险基金和生育保险基金,以及城乡居民的养老保险基金和医疗保险基金。《社会保险法》第64条要求,各项社会保险基金按照社会保险险种分别建账,分账核算。具体到某一类别的社会保险基金,可能按照制度设计还包含个人账户基金和统筹基金,如职工基本养老保险基金、基本医疗保险基金。不仅不同的社会保险基金支付对象不同,统筹基金和个人账户基金还分别对应不同的支付范围。特别是个人账户基金,它们由被保险人个人缴纳、专户储存,待参保人符合条件时领取,投资收益归参保人个人所有,余额依法可以由被保险对象的法定继承人继承(张荣芳,2012:48-49)。每一基金的独立性和支付范围的特定性,使社会保险基金的预算范围具有自身的特点。

社会保险基金独立于政府财政运行,自负盈亏,其支出范围和标准必须依法规定,不能由政府有关部门通过预算确定。社会保险基金是支付社会保险待遇的专项资金,而社会保险待遇体现了被保险人的保险权利,其具体内容和限制方式必须法定化。由于社会保险具有强制性,社会主体在承担强制纳保、缴纳保费的法定义务时,其社会保险待遇请求权和期待权也必须由法律明确规定。这相当于国家与社会主体之间以法律形式签订了“协议”,将公民和国家的义务明确记载于法律。我国社会保险制度亦大致体现了这一要求,《社会保险法》和有关行政法规、国务院决定等对被保险人享受保险待遇条件和标准有较为明确的规定^⑤。尽管也有部分待遇给付条件和标准被授权省级政府确定或者统筹级别的政府规定,但这只是表明,我国社会保险待遇的法定化程度有待提高,对目标本身的追求应该确定不移。

① 参见《工伤保险条例》第8条;《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》第三部分;《企业职工生育保险试行办法》第4条。

② 参加国发[1991]33号文。

③ 参见国发[1997]26号、国发[2005]38号文。

④ 参见中发[1998]10号文。

⑤ 参见国发[2005]38号文第6部分;《工伤保险条例》第30条。

二、社会保险基金:预算范围与功能的独特性

《预算法》第4条明确规定,政府的全部收入和支出都应纳入预算。这是预算全面性原则的要求。这一原则在政府公共预算、国有资本经营预算和政府性基金预算中均得到贯彻落实,但社会保险基金预算应有所区别,至少,个人账户基金应当排除在外。这是因为,独立的职工基本养老保险个人账户基金不属于财政收入,是缴费人个人所有的强制储蓄账户,《社会保险法》第14条对此有明确规定。基于这种特性,个人账户基金不应当纳入职工基本养老保险基金的收入范围。从用途上看,它也不应当纳入当期支出范围。国务院关于职工基本养老保险的有关规定中明确,职工个人缴纳的社会保险费设立个人账户基金,劳动者在工作期间缴费,退出职业活动(退休或者因病、因伤完全丧失劳动能力)时从中领取养老金或者残疾津贴。基本养老保险基金个人账户的当期收入不能用于当期支出,只能用于本人退休之后的养老金支出。尽管个人账户基金从设置时起就未独立管理和运营,而是与统筹基金混同成为基本养老保险基金当期收入,用以支付当期职工基本养老保险待遇支出。但自2000年起国务院要求试点做实个人账户,2005年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》明确要求逐步做实个人账户,各地均按照中央的部署开始实施。截至2011年底,共有13个试点省份共积累个人账户基金2700多亿元^①。这部分资金对缴费人而言,缴费期和使用期不同步,当期收入的个人账户资金不能支出。政府在核算职工基本养老保险基金当期收入时,应当剔除个人账户基金收入。在确定职工基本养老保险基金当期支出时,亦应当排除由个人账户支付的部分养老金。只有这样,个人账户基金才能独立运行;也只有这样,基金的收支范围才符合社会保险法的相关要求。职工医疗保险个人账户基金虽然可以用于当期支出,但它也不是政府预算范围内的资金,其支出范围、标准和对象均依法确定,无法通过预算在不同主体之间平衡,不应纳入政府预算范围。

《预算法》第1条开宗明义:“为了规范政府收支行为,强化预算约束,加强对预算的管理和监督,建立健全全面规范、公开透明的预算制度,保障经济社会的健康发展,根据宪法,制定本法。”可见,预算的主要功能是控制政府的收支行为。然而,社会保险基金的收支不完全以预算为依据。从收入看,社会保险基金收入主要来源于社会保险缴费,社会保险缴费主体、缴费标准、缴费时间均由社会保险法律规定。公共财政补贴也是社会保险基金的重要来源。《社会保险法》第65条要求“县级以上政府在社会保险基金出现支出不足时,给予补贴”,但没有明确政府补贴的标准。在实践中,该补贴通过一般性公共预算开支,计入社会保险基金的收入范围。对于社会保险基金预算而言,是否能取得政府补贴,能取得多少补贴,都不是其自身能决定的,而是有赖于一般性公共预算。

预算控制的重点是预算支出,原则上预算执行机关不得在预算总额之外进行支出。但社会保险基金支出依据不是预算,而是社会保险法关于保险待遇的支付条件和支付标准。例如,职工基本养老保险待遇的支付条件和标准由《社会保险法》和国务院的相关文件规定;职工失业保险待遇支出的条件由《社会保险法》和《失业保险条例》规定,具体标准授权省、自治区、直辖市人民政府确定。生育保险福利待遇标准同样如此。职工的医疗保险待遇、工伤保险待遇绝大部分福利标准也是依法确定的,只有部分待遇是由法律授权统筹地区政府决定。即使法律授权统筹地区决定的社会保险待遇项目,决定开支的主体往往也是地方政府,而不是预算审批机关。

可见,社会保险基金预算的功能并不在于控制基金收支,而只是基金收支的预测。要想改变基金的收支标准或条件,必须修改相关的法律或法规。

三、预算编制原则:财务独立性的独特要求

收支平衡原则是预算编制的基本原则,社会保险预算也如此。但是,社会保险基金财务的独立性,

^①参见全国人大财经委关于城乡社会保障制度体系建设的专题调研报告。http://www.npc.gov.cn/npc/ztxw/tctjcxsbtxjs/2014-05/19/content_1863640.htm,2015年2月28日访问。

要求社会保险基金预算的“收支平衡”原则具有自身的特点。

首先,社会保险基金遵循以支定收、收支平衡的原则,不同于公共预算编制应遵循“量入为出、收支平衡”的原则。社会保险待遇的法定性,决定被保险人享受待遇的条件和标准由法律明确规定,即社会保险基金的支出法定。所以,在编制社会保险基金预算支出时,政府没有相机选择的权力,只能依据社会保险法的相关规定核算社会保险待遇支出额度。如果基金收入不足以应对保险待遇支付,政府应当通过公共财政补贴或者由其他方式解决支付缺口。政府预算的作用仅在于核算社会保险基金收支状况和统筹规划基金余缺,预先安排补充基金缺口的基金来源;不能根据当期收入的多少预算当期的支出。

其次,社会保险财务的独立性,要求收支平衡原则应在各个基金中实现,而不是作为一个整体的社会保险基金。我国社会保险基金按照参保人的身份和地区划分为若干个体,如某统筹地区的职工基本养老保险基金、失业保险基金、工伤保险基金,以及某统筹地区农村医疗保险基金等,每个基金独立存在,相互不能共济。各统筹级别政府在编制社会保险基金时,应当分类核算,实现各基金的收支平衡,不是将该统筹级别政府管理的所有社会保险基金作为一个整体实现平衡。

最后,社会保险财务的独立性,要求社会保险费用与保险待遇之间平衡。虽然社会保险基金收入主要来源于两部分:保险费收入和政府财政补贴收入;但参保人的保险待遇应当在总量上与该群体缴纳的保险费用基本对应。社会保险尽管不像商业保险那样要求个案中保费与保险给付的保险精算对应关系,但保险原理在此呈现一种“约略性”比例,以此强调社会保险财务上能够自给自足(钟秉正,2012:141)。这也是保险团体成员团结互助、分摊风险的要求。如果保险费收入无法应对和满足保险待遇支出,可以通过降低保险待遇标准或者增加保费收入的方式,实现社会保险基金的内部平衡。政府补贴作为外部费用,应当对应保险团体的“外部事务”,即政府赋予社会保险基金的一些非保险类功能和目标。

综上,尽管社会保险基金预算已经纳入全口径预算体系,但由于该基金本身需要遵循财务独立原则,使其预算范围和功能不同于其他类别的预算,预算编制原则也有自身的特点。社会保险基金预算必须考虑到这些特殊性,否则其功效很难落实到位。

参考文献:

- [1] 孙迺翊(2008).论社会保险制度之财务运作原则——兼评中央与地方政府关于健保保费补助之争议问题.政法学评论,101.
- [2] 张荣芳(2012).社会保险法学.武汉:武汉大学出版社.
- [3] 钟秉正(2012).社会保险法论.台北:三民书局.

■作者地址:张荣芳,武汉大学法学院.湖北 武汉 430072。Email:Labourlaw@126.com。

■责任编辑:李 媛

