

摘要：随着我国现代社会保障制度框架的初步形成，人们逐渐认识到应编制社会保障预算以全面反映社会保障资金收支规模和结构的变动情况。以党的十四届三中全会明确指出建立社会保障预算为契机，我国社会保障预算研究的演进脉络，经历了社会保障预算的国外借鉴及中国的初步探讨、社会保障预算研究的全面展开和公共财政框架下社会保障预算的建构三个研究阶段。

关键词：社会保障；预算；经常性预算；建设性预算；公共财政

建国后很长时期内，中国一直编制单式国家预算，社会保障方面的支出通过几个支出项目表现出来。1992年开始编制复式预算，国家预算被分为经常性预算和建设性预算两部分，社会保障方面的支出在经常性预算中反映。随着改革的日益深化，特别是我国现代社会保障制度框架的初步形成，人们逐渐认识到为全面反映社会保障资金收支情况，还应编制社会保障预算，以便政府对全国社会保障基金收支规模、结构的变动情况有一个总体的把握。1993年党的十四届三中全会明确指出，“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”。以此为契机，理论界和实际部门积极展开了包括社会保障预算在内的整个复式预算制度改革的全面研究。在迄今为止的10多年间，社会保障预算的研究逐步深入、逐步细化，越来越引起人们的重视。回顾中国社会保障预算研究的历程，可把它分为以下三个阶段。

第一阶段：社会保障预算的国外借鉴及中国的初步探讨阶段。

这一阶段主要集中在20世纪80年代末到90年代初。本阶段在介绍、借鉴国外社会保障预算实践经验的基础上，提出应建立中国社会保障预算并对社会保障预算的地位、作用或意义进行了简要分析。此间只是在建立和完善社会保障制度时论及建立社会保障预算，并未有专门的论述。

王玉先在《外国社会保障制度概况》（工人出版社，1989）一书中谈到苏联国家社会保险的财务制度和管理时，介绍了苏联的社会保险预算。“苏联国家社会保险预算虽然是国家预算的组成部分，但它具有独立性，是严格按照专项用途使用的，其形成和开支的方式是独特的。社会保障预算的收入基础，是企业、机关和组织保险费。”“社会保险预算最大项的开支是不工作的保证金领取者的保证金。”“苏联社会保险预算是国家预算的一部分，由苏联最高苏维埃会议和共和国最高苏维埃会议批准。但是，国家政权机关只管批准收入总额和支出总额。工会机关对预算经费作进一步分配。工会负责执行预算。全苏工会中央理事会审核和批准全苏的社会保险预算，领导全国的社会保险事业，研究对劳动者的社会保险服务，颁布有关社会保险法规的细则和解释。全苏工会中央理事会拥有立法动议权，可以把一些有关社会保险的法律草案提交苏联苏维埃审定。”

徐放鸣、路和平等在《社会保障初论》（中国财经出版社，1990）一书中，将社会保障预算在国家预算中的地位和作用概括为：“社会保障预算是国家财政预算的重要组成部分，是实现宏观财政政策的重要内容。搞好社会保障预算，可以对政府推行社会政策、合理分配社会财力、处理好社会保障基金分配中的各种经济关系起到重要作用。”

随后，向东、康天才等在《社会保障经济学》（中国经济出版社，1993）一书中，先分析了将社会保障预算纳入国家财政预算的重要意义，认为它不仅关系到社会保障基金的合理分配，而且关系到财政本身职能的完善。而后又介绍了社会保障预算有两种主要方式，即一是将社会保障预算与政府的行政预算结为一体，二是将社会保障预算与政府的行政预算分开作为专项预算并分析了各自的长处和不足，最后还提出搞好社会保障预算必须重视社会保险税问题。



第二阶段：社会保障预算研究的专门论述和全面展开阶段。

1993年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出：“改进和规范复式预算制度。建立政府公共预算和国有资产经营预算，并可以根据需要建立社会保障预算和其他预算。”1995年《中华人民共和国预算法》和《中华人民共和国预算法实施细则》对此也作了明确规定。由于党和政府对社会保障预算问题的重视，掀起了全国范围的社会保障预算研究的热潮。有关研究文献骤增，研究的层面更宽更细，内容更为系统。

本阶段的研究成果主要是有关社会保障预算的概念、背景因素、理论依据、建立的必要性、指导思想和基本原则、目标（总体目标和近期目标）及模式选择（或方案设计）、框架体系的设计、运作条件（或配套措施）等问题的研究。代表性的成果主要有：肖忠清的《建立社会保障预算，完善我国社会保障制度》（1994）和《建立我国统一的社会保障预算的具体设想》（1995），王荣山的《论建立社会保障预算》（1995），财政部社会保障司课题组的《关于建立社会保障预算的初步设想》（1996），九江市浔阳区财政局课题组的《完善社会保障体系，建立社会保障预算》（1996），耿纪谦的《建立社会保障预算体系初探》（1996），涂晓今、谢夜香的《略论社会保障预算的编制》（1996），杨良初等的《关于加强社会保障财政管理的若干思考》（1997），冯子标、靳共元的《建立我国的社会保障预算制度势在必行》（1997），桂馨的《浅议当前我国社会保障预算体系的建立》（1997），叶振鹏、杨良初等的《社会保障制度改革新论》（中国文史出版社，1997），朱柏铭的《建立我国社会保障预算的构想》（1998），李达昌等的《财政管理学》（经济管理出版社，1998）等。

第三阶段：社会保障预算在公共财政框架下的建构及其进一步深化研究阶段。

以1998年提出建立公共财政为分水岭，此后至今构成了社会保障预算研究的第三个阶段。该阶段的研究主要有以下四个较为明显的特征：

第一，研究了在公共财政框架下社会保障预算如何建立的问题。夏远湘在《论建立公共财政下的社会保障预算》（2000）一文中，分析了公共财政条件下建立社会保障预算的必要性，提出了我国建立公共财政下社会保障预算的基本设想，具体包括建立社会保障预算的四个基本原则即全面性原则、专款专用原则、公平原则、效率原则，社会保障预算的两个组成部分——社会保障预算收入和社会保障预算支出的构成要素等。

尹薇在《浅析公共财政与社会保障预算的关系》（2006）中，论述了公共财政与社会保障预算相互促进的关系。张献房在《建立公共财政下的社会保障预算》（2006）中，阐述了公共财政下建立社会保障预算的必要性、基本原则（全面性原则、专款专用原则、公平和效率原则）及主要构想。

特别值得一提的是林兴禧的《建立公共财政下的社会保障基金预算制度》（2006），该文较为系统地论述了建立公共财政下社会保障基金预算制度的一些问题，如社会保障基金预算编制的原则、建立社会保障基金预算的总体目标、社会保障基金预算模式选择、编制社会保障基金预算面临的问题与对策等。

第二，进一步探讨和研究了地方社会保障预算建立的问题。李宝民、张跃进的《关于建立我省地方社会保障预算的思考》（1999）和杨玉娥等的《建立县（市）级社会保障预算的初步设想》（2000），论述了建立地方社会保障预算的必要性，分别提出了建立省级地方社会保障预算和县（市）级地方社会保障预算的基本构想，如预算科目的设置，预算编制的原则、基本内容、基本方法以及预算的组织管理等。而林治芬、段君明等的《辽宁省社会保障预算的目标模式与操作设计》（2003）和魏和宁的《吕梁建立社保预算的实



践与思考》（1999），则分别结合辽宁省和吕梁地区试编社会保障预算的实际，指出了试编实践中存在的一些问题，就如何构建地方社会保障预算制度框架提出了建议和操作设计。

第三，社会保障预算国际比较研究的力度加大。随着中国改革开放的进一步深化、社会主义市场经济体制的逐步完善，社会保障预算研究的视野不断拓宽，如何学习和借鉴世界其他国家社会保障制度特别是社会保障预算制度的成功经验，成为中国理论界关注的热点问题。其代表性的研究成果主要有《国际社会保障预算的分析与借鉴》（林治芬，2000）、《美国社会保障预算同联邦预算的关系》（林治芬、于晓梅，2004）、《英国社会保障预算对我国的启示》（高文敏，2005）等。

第四，社会保障预算的研究更加深化和系统化。该阶段是在前两个阶段研究成果的基础上，又将社会保障预算的研究向纵深推进了一步，进而又提出了社会保障预算实施的可能性，社会保障预算的总体目标和近期目标；编制社会保障预算要考虑的因素；社会保障预算收支的具体内容（社会保障预算收支分类方法及收支体系的具体设计）；社会保障预算的执行、调整和监管；社会保障预算与国家预算、政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算与财政投融资预算的关系及衔接等问题。其代表性的研究成果主要有：贾康的《建立中国基本社会保障体系的大思路》（2006），周顺明的《试论建立社会保障预算》（1999）、《积极试编，探索新路，全面建立社会保障预算体系》（2000）和《建立健全社会保障预算体系》（2001），丛树海的《社会保障预算化管理的探讨》（1999），林治芬的《社会保障预算：目标模式与操作设计》（2000），包丽萍、张晓红的《建立我国社会保障预算的设想》（1999），刘晓莲、许杰的《建立社会保障预算体系，促进社会保障事业发展》（1999），孙丽霞的《关于构建社会保障预算的建议》（2000）和《建立中国特色的社会保障预算》（2000），徐玉明的《关于构建社会保障预算收支体系的设想》（2000），冯瑞、王杏云的《建立社会保障预算的探讨》（2001），刘峻的《论社会保障预算管理》（2002），王琪、焦秋云的《对编制社会保险基金预算的几点看法》（2003），陈立的《建立和完善科学的社会保障预算体制》（2005），杨晓波的《对我国建立社会保障预算的思考》（2006），亢永刚的《建立健全社会保障预算体系的思考》（2006）等论文。

此外，在该阶段还公开出版了一些专著，如曾海水的《社会保障预算概论》（经济管理出版社，2000），周顺明的《社会保障预算》（湖北人民出版社，2000），林治芬、高文敏的《社会保障预算管理》（中国财政经济出版社，2006）等。

总之，中国社会保障预算研究经历了由浅入深、由简要分析到系统论述的历程，其中既有国外社会保障预算的经验借鉴，也有中国社会保障预算的提出和探讨；既提出了建立中国社会保障预算的条件和基本构想，也探讨和研究了地方社会保障预算建立的问题，还分析了公共财政框架下如何建立社会保障预算的问题。这些研究对下一步中国社会保障预算制度的研究、探索和创建都是大有裨益的。

[参考文献]

- [1]贾康 建立中国基本社会保障体系的大思路[J] 审计与理财, 2006, (5)
- [2]财政部社会保障司课题组 关于建立社会保障预算的初步设想[J] 经济研究参考, 1996, (69)
- [3]朱柏铭 建立我国社会保障预算的构想[J] 财政研究, 1998, (2)
- [4]王荣山 论建立社会保障预算[J] 财经问题研究, 1995, (9)
- [5]李达昌, 刘溶沧 财政管理学[M] 北京: 经济管理出版社, 1998



[6]项怀诚 中国财政管理[M] 北京：中国财政经济出版社，2001

[7]林治芬，高文敏 社会保障预算管理[M] 北京：中国财政经济出版社，2006

[8]曾海水 社会保障预算概论[M] 北京：经济管理出版社，2000

[9]周顺明 社会保障预算[M] 武汉：湖北人民出版社，2000

