

社会保障的供给及其财政责任研究

——以北京市为例

郎大鹏

(首都经济贸易大学财政税务学院, 北京 100070)

摘要: 本文在系统梳理相关文献基础上, 从公共服务分析框架出发, 结合社会保障供给的研究, 分析了北京市社会保障的财政责任。北京市社会保障制度和管理服务创新持续推进, 基金规模增加、待遇标准提高。北京市需要加强社会保障制度的整合衔接, 完善社会保障管理和服务体系, 并对人口老龄化作出制度安排。北京市社会保障财政支出规模仍维持在较低的水平, 财政对基本养老、基本医疗保险缺乏稳定投入, 社会保险基金投资渠道狭窄、资金收益率低, 社会保障资金的财政管理水平和运行绩效仍缺乏实质性的提高。建议北京市在稳步增加对社会保障的财政投入的同时, 实现社会保障的多渠道筹资; 重点调整财政投入结构, 强化对基金的监督管理以及建立完善社会保障预算。

关键词: 社会保障; 财政责任; 财政投入; 保障管理

中图分类号: F842.6

文献标识码: A

文章编号: 1004-292X(2012)10-0100-04

Social Security of Supply and its Fiscal Responsibility Research

——In Beijing for Example

LANG Da-peng

(Faculty of Public Finance and Taxation, Capital University of Economics and Business, Beijing 100070, China)

Abstract: Reviewing the related literature and from the perspective of public goods supply, after studying the supply of social security in Beijing, this paper conducts in-depth analysis on the fiscal responsibility of social security. Beijing fiscal expenditure scale on social security was maintained at low level, public finance was lacking in stable input to the basic medical insurance and the basic pension insurance, social security fund needs new investment channels to spread risks and strengthen its portfolio, and the operational performance on the fund was not high. Suggestions are as follows, continuing to increase fiscal input of social security in a multi-channel financing, while Beijing focuses on the structural adjustment of the fiscal input, strengthens supervision and management to the fund, improves performance budget management to social security.

Key words: Social security; Fiscal responsibility; Financial investment; Security management

一、问题的提出和文献回顾

随着社会保障财政责任的研究视角和分析理论不断发展, 早期的研究主要强调社会保障公共品属性, 近年来社会保障收入分配的功能越来越得到重视, 而调节经济功能研究不足; 从公共服务供给视角的研究, 为社会保障的财政责任体系构建提供了理论依据。

1. 关于社会保障供给的研究

社会保障公共服务的供给涉及服务受益人(公民/客户)、

国家(政治家/政府)和服务提供者(机构提供者和一线专业人员)这三方参与者之间的关系, 社会保障供给分析框架是财政责任研究的基础。

由于政治经济体制不同、社会文化理念有别, 国际上主要存在着德国、美国的自保公助型、英国瑞典的福利型和以香港、新加坡为代表的公积金型三种制度模式。在我国, 学者普遍倾向于发展一种有限的社会保障制度框架或“小保障”体制, 进而实现城乡社会保障制度的统一。至于社会保障公共服

收稿日期: 2012-05-21

基金项目: 北京市教委面上资助项目: 北京市社会保障供给责任界定研究(项目编号: SM200910038013)。

作者简介: 郎大鹏(1973-), 男, 安徽巢湖人, 博士, 副教授, 主要从事社会保障财政、外国财政理论与政策研究。

务和管理体制的完善,学者建议强化中央政府公共政策的顶层设计能力,即完善政策法律、制定筹资计划、规范信息标准,而国家地方共同完成公共服务派送体系。

2. 关于社会保障财政责任的研究

从社会保障供给分析框架出发,社会保障财政责任研究包括社会保障财政投入及投入资金筹集、社会保障资金的财政财务管理以及政府间社会保障财政责任的配置等几个方面内容。

从社会保障财政投入来看,财政供款是各国社会保障资金的重要来源,在部分国家甚至是主要来源;财政承担社会救助资金,承担社会福利项目的拨款补贴责任,还应承担社会保险项目的兜底责任和制度转轨的成本。关于投入资金的筹集,需要进行社会保险费改社会保险税改革,通过财政支出结构调整、变现公共财产等方式增加社会保障财政投入,还可以通过个人所得税和流转税为社会保险计划筹资。关于社会保障财政财务管理,建议包括调整规范我国现行社会保障收支统计口径,建立“一揽子社会保障预算”,全面反映社会保障收支活动;社保基金真正实现收支两条线管理;拓宽社保基金投资渠道,实现社保基金结余保值增值等。关于政府间社会保障财政责任的配置,建议包括中央政府负责基本养老保险,负责军人抚恤安置,其他社会保险自求平衡、自我发展;地方政府负责经常性社会救助和社会福利项目;中央与省级财政承担推动地区间福利水平平均等化的责任。

3. 在社会保障供给及其财政责任实践方面

伴随财政实力增强和财政投入增加,尤其是中央政府加大了对地方的社会保障转移支付的力度,我国社会保障的供给不断得到改善,形成了以社会保险、社会救助、社会福利为基本内容,以基本养老、基本医疗和最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充的社会保障制度体系框架。而依赖财政资金的支持,北京市城乡统筹发展的社会保障制度建设走在全国前列,管理体制也日见完善。以北京市社会保障供给及其财政责任实践作为分析对象,研究其改进思路和政策举措,为其他省份提供借鉴,推动我国社会保障供给的整体改善。

二、北京市社会保障供给的发展

1. 北京市社会保障供给的成就

(1) 体系框架完整,制度不断完善。第一,全覆盖的社会保险制度体系框架形成。基本养老保险方面,北京市形成了“职工+居民”两大保险体系,建立了包括行政事业单位公费养老制度、城镇职工基本养老保险制度、城乡居民养老保险制度和城乡无保障老年居民养老保障制度四块内容的养老保障体系。基本医疗保险方面,北京市实现了医疗保险制度的全覆盖,建立行政事业单位(2012年已纳入职工基本医疗保险)和大学生公费医疗制度、城镇职工基本医疗保险制度(包括大病统筹医疗保险)、城镇居民医疗保险制度,完善了新型农村合作医疗制度。第二,加强了制度的城乡统筹和整合衔接。行政事业单位人员纳入职工医疗保险;整合城镇大龄无业居民、残疾人、农民、农转非人口等保障制度,运用“个人账户+基础养老金”模式建立了城乡居民养老保障制度;统筹城乡医疗救助,“先保险、后救助”,资助城乡低保和生活困难家庭等参

加大病统筹医疗或新型农村合作医疗保险;统一城乡低收入家庭的认定标准,将医疗、教育、住房等专项救助延伸到城乡低保边缘群体。第三,社会保障制度更加科学,多层次的保障制度逐步完善。最低生活保障制度更加科学,对农村低保户实施分类救助;建立了城镇职工养老保险、城乡居民养老保险为核心,社会救助、城乡无保障老年人补贴为“网底”,企业年金、商业保险为补充的多层次养老保障体系。

(2) 社会保障管理和服务体系建立,统筹层次提高。第一,建立了行政管理、基金管理、事务经办相分离的社会保障体制。社会保障行政管理机构有人力资源和社会保障部门、民政部门以及卫生、住房和城乡建设、教育等部门。社会保障业务经办机构包括医疗保险事务管理中心、社会保险基金管理中心、街道(乡镇)社会保障事务所等单位。监督管理体系则由基金监督管理委员会、财政、审计等部门组成。第二,提高了社会保险统筹的层次。北京市新型农村合作医疗、城乡居民养老保险制度实行区县级统筹,而基本养老、基本医疗、生育、失业、工伤保险以及城乡居民医疗保险等已经实现市级统筹。

(3) 保障标准提高,基金规模扩大。第一,社会保障待遇标准不断提高。城市居民最低生活保障标准、职工最低工资标准、失业保险金、企业退休人员基本养老金最低标准,分别由2000年人均280元、412元、300元、421元增加到2010年的430元、960元、632元和1000元。各项标准均居全国较高水平。第二,基金规模扩大。2010年,北京市各项社会保险基金累计收入1011.23亿元,支出811.92亿元,基金结余199.31亿元,基金规模和节余进一步扩大。

2. 北京市社会保障供给的改善

北京市社会保障供给也存在突出的问题:一是,制度的“碎片化”和“固化”;二是,社会保障管理和服务体系亟待改善;三是,人口老龄化挑战迫在眉睫。

(1) 制度的进一步整合衔接。第一,整合衔接养老保障体系。整合城镇职工养老保险制度和行政事业单位公费养老制度,整合居民养老保险制度和城乡无保障老年人补贴制度,在此基础上,进一步整合城镇职工养老保险制度和居民养老保险制度,建立统一的国民养老金制度。第二,整合衔接医疗保障体系。在行政事业单位公费医疗向社会医疗保险制度改革的基础上,把其它制度整合为居民医疗保险,在此基础上,进一步整合城镇职工医疗保险制度和居民医疗保险制度,建立统一的国民医疗保险制度。第三,完善可选择、开放式的社会保障体系。允许居民和外来人口选择不同的标准参加社会保险;对低收入家庭、失业人员、残疾人等社会弱势群体的生活救助、医疗、就业等方面的社会救助政策进行整合;重点推动基本医疗、基本养老保险的城乡统一,构建以基本养老保险、基本医疗保险、最低生活保障制度为基础,其他项目或层次上存在一定的城乡和职业差异的“城乡整合”的社会保障体系。

(2) 完善社会保障管理和服务体系。第一,捋顺管理体制。在提高各项社会保险统筹层次的基础上,实行社会保险机构市级垂直管理;明确民政部门、卫生、住房和城乡建设、教育等部门社会保障职责,加强社保信息系统建设,实现各部门间资

源共享和信息沟通。第二,重视社区在福利传递中的作用。增加社区老年服务岗位,把老年服务保障延伸到社区;引导好医生向社区医院流动,通过有效制度安排实现社区医疗服务站深入社区和家庭开展综合卫生服务;加强基层经办机构建设,鼓励非营利性社会保障经办机构发展。第三,加强信息系统建设,优化经办业务流程。完善居民征信档案、社会保障卡和社会统筹账户等信息系统,推进“五险”收缴一窗式办理;积极利用网上申报和查询等手段,充分利用银行、邮局等外部系统资源,拓展管理空间。

(3) 应对人口老龄化的制度安排。第一,逐步做实个人账户,实现保值增值。通过盈余基金、财政支持逐步做实个人账户,市场化运作、实现保值增值。第二,多渠道筹资,保障水平保持适度。把公务员事业单位人员纳入城镇职工养老保险,公务员事业单位人员也要缴纳养老医疗保险费用;北京市拥有的大量资产资源可以用于为社会保险基金筹资;结合经济发展水平并充分考虑财政持续保障能力,适度提高保障的标准。第三,实行弹性退休制度。对一些技术含量较高的行业和产业,实行弹性退休制度,适当放宽退休年龄。

三、北京市社会保障财政责任的现状分析

近年来,公共财政不断增加投入、优化投入结构,强化对社会保障的财政财务管理,有力保障了北京市社会保障公共服务的供给。

1. 财政社会保障支出规模分析

财政社会保障支出占财政支出的比例反映了财政对社会保障的支持强度,而财政社会保障支出占地区生产总值的比例则反映了经济对社会保障支撑能力,这两个比例构成了衡量财政社会保障支出相对规模的主要指标。

近年来,北京市社会保障财政支出的绝对额增长迅速,但占财政支出及地区生产总值的比例仍维持在较低的水平。由表1所示,2010年北京市社会保障财政支出是462.72亿元,相比2006年的250.17亿元增加了212.55亿元;社会保障财政支出占地区生产总值比例略有增长,从3.08%增加到3.28%;社会保障财政支出占一般预算支出的比例却有所下降,从19.29%降到17.03%。与其他国家相比,北京市社会保障财政支出占财政支出的比例差距较大。如发展中国家巴西,20世纪90年代的社会保障财政支出占财政支出比重为36.7%;而在发达国家的法国、德国和瑞典,2001年这一比例分别为38.6%、46.2%、41.1%。

2. 财政社会保障支出结构分析

表1 北京市历年财政社会保障支出规模

年份\项目	财政社会保障支出(亿元)	占一般预算支出比重(%)	占地区生产总值比例(%)
2006	250.17	19.29%	3.08%
2007	298.23	18.08%	3.03%
2008	354.38	18.09%	3.19%
2009	400.92	17.29%	3.30%
2010	462.72	17.03%	3.28%

资料来源:《北京市统计年鉴(2011)》。

注:本文采用广义的口径,财政社会保障支出包括就业与社会保障支出、医疗卫生支出两项内容,和我国地方财政社会保障支出统计口径一致。

就业与社会保障支出结构分析。就业与社会保障预算支出类下有18个款级科目,按属性可以归并为社会保障和民政管理事务、行政事业单位离退休、社会保障补助、抚恤和安置、社会福利救助和其他支出几个方面。2009年就业与社会保障支出中,行政事业单位离退休支出35.38%占比最大,抚恤和安置、社保与民政管理事务以及社会福利救助支出分别占比18.27%、11.07%和10.01%,社会保障补助支出则仅占4.29%。反映出北京市财政承担着沉重的公费养老保障任务,社会保障管理费用的财政支出压力较大,社会保险财政补助责任有限。进一步考察2007年、2009年就业与社会保障支出的功能结构情况,就业与社会保障支出也存在着明显的结构优化趋势:行政事业单位离退休经费支出、社保与民政管理事务支出比例稳定下降,社会福利救助支出比例有所增加。

社会保险基金财政补助支出的内部结构分析。考察2007、2009年社会保险基金的财政补助情况:基本养老保险、基本医疗保险的财政补助下降较多,分别从2007年的21.19%、2.32%下降到2009年的8.75%和0.36%;新型农村合作医疗的财政补助支出略微上升,从73.44%增至74.24%;财政大幅增加对城镇居民医疗、其他社会保险项目(包括城乡居民养老保险项目)的补助支出。其中,对制度新建的城镇居民医疗保险补助支出达到5.77%比例,对其他社会保险项目补助支出则由3.05%增加到10.88%。财政的大力支持有力地推动了城镇居民医疗、城乡居民养老保险制度建设,财政对社会保险制度创新起着关键性的作用,但是,对职工基本养老保险、基本医疗保险缺乏稳定持续的财政投入。

医疗卫生支出结构分析。北京市传统公费医疗制度的财政负担较重,也很重视对医疗服务和社区卫生服务财政投入。2009年医疗卫生预算支出类级科目有11个款级支出科目,其中,医疗保障(43.03%)、医疗服务(24.73%)和社区卫生服务(18.27%)几款支出占比最大。2010年北京市各区县机关事业单位人员纳入社会医疗保险,2012年北京市级人员公费医疗制度向社会医疗保险制度并轨,伴随着改革的深入,公费医疗制度的财政负担将有所缓解。

进一步考察2007、2009年医疗卫生支出结构变化情况,医疗卫生管理服务支出、社区卫生服务、妇幼保健、疾病预防控制等支出比例有所增加,而医疗保障、农村卫生、妇幼保健以及卫生监督等支出则有所下降。其中,医疗卫生管理服务支出从1.96%增长到3.01%,农村卫生则从2.98%下降至1.47%。反映出北京市医疗卫生管理服务进一步加强,社区卫生事业得到进一步的重视。

3. 社会保障筹资的财政责任分析

现行社会保险费缴费方式分析。北京市社会保险经办机构负责社会保险基金的征收,采用银行托收无承付方式,通过扩面征缴和加强稽查等手段,北京市基金征缴率和社会保险覆盖面一定程度得到了提高。但是,现行社会保险费缴费方式也存在较多问题:第一,社会保险经办机构网点少,社会保险基金的缴费户数、基数和应缴费额不清。第二,部分企业漏缴甚至偷逃社会保险基金。第三,基金征收强制性不够,对拖欠社会

保险基金缺乏有效应对措施。

社会保险基金收支结余及保值增值分析。截至 2009 年底,北京市五项社会保险基金累计结余 158.42 亿元。其中,基本养老保险累计结余 111.94 亿元,基本医疗保险累计结余 30.80 亿元。但是,北京市社会保险基金运营也存在着很大的隐患:一是,做实基本养老保险基金个人账户将产生赤字。如 2009 年基本养老保险基金收入是 528.90 亿元,分别减去财政补贴、上年累计结余、上年累积结余利息收入的 1.18 亿、85.87 亿元和 2.58 亿(结余利息收入等于 $85.87 \times 3\%$,假设保值增值率为 3%的较高水平),推测当年缴费收入约为 439.27 亿元,则 2009 年纳入个人账户资金约为 125.73 亿元,超过了基本养老保险基金 111.94 亿元的累积结余。而如果做实个人账户,北京市经过了十几年累积的个人账户资金将远远超过 158.42 亿元的五项社会保险基金累计结余,社会保险基金实际存在较大数额的赤字。二是,社会保险待遇、养老保险替代率提高给社会保障资金筹集带来压力。我国社会养老保险替代率的改革目标是要达到 60%。而在目前北京市社会养老保险体系中,城镇职工和城乡居民社会养老保险替代率均为 40%左右。欧洲主要福利国家的社会养老保险替代率平均水平接近 60%,美国为 39.4%。三是,随着人口老龄化的加快,北京市基本养老、基本医疗保险基金的支付风险将进一步显现。

根据现行社保基金投资管理办法,北京市社会保险基金结余仅限于国债、银行存款等投资渠道,资金收益率较低。加上由证监、人力资源和社会保障以及财政等部门单位参与的社保基金投资监管机制尚不完善,管理混乱,基金保值增值效果较差。严重制约了社保基金的待遇支付水平,增加了投保人负担,也给财政部门带来较大的财务风险。

4. 财政财务管理改革分析

近年来,北京市积极推行了社会保障财政财务管理的各项改革:完善了分税制转移支付制度,使市区县社会保障事权与财权的匹配更加合理;实行统一政策和规范管理相结合,建立了对归口单位离退休人员的经费管理数据库,实现了数字化管理;实施社会保险基金财政专户管理,把养老、医疗、失业、工伤、女工生育五项保险基金纳入专户,保证基金收支运行安全,确保及时足额发放各项待遇;按照中央的统一部署,北京市已试编本地当年的社会保险基金预算草案,将根据本地实际适时向本级人大报告社保基金预算。但是,受财政管理制度改革整体滞后、财政数据透明公开进展缓慢的制约,社会保障资金的财政管理水平和运行绩效仍缺乏实质性的提高。

四、关于社会保障财政的政策建议

1. 稳步增加社会保障财政支出

增加社会保障财政支出,提高社会保障财政支出占北京市地区生产总值和一般预算支出的比例,社会保障财政支出增速应略高于北京市地区生产总值和一般预算支出的增速。到“十二五”期末,社会保障财政支出(包括就业与社会保障、医疗卫生支出)应该增加到北京市地区生产总值的 6%;社会保障财政支出占一般预算支出的比例则提高到 25%,其中,就业与社会保障支出占一般预算支出的比例提到 15%,医疗卫生支出

比例提到 10%。

2. 调整财政社会保障支出结构创新财政投入方式

在行政事业单位公费医疗向社会医疗保险制度改革的基础上,推动北京市公费养老向社会养老制度并轨,逐步减少对公务员事业单位人员的养老保障财政投入;加强社会保障制度的整合,逐渐压缩社会保障与民政管理事务、医疗卫生管理支出,增加对社会保障业务的财政支出;承担制度转轨的责任,政府应该剥离并且承担制度转型而带来的城镇职工社会保险基金的支付责任;逐渐提高基本养老、基本医疗保险的保障水平,明确补助对象、建立起稳定的财政补助机制;甄别投入对象,提高资金使用效益,进一步增加社会福利救助领域投入,加大对贫困和弱势群体的补助;综合运用拨款、财政补贴等多种财政支持工具,支持社会服务机构发展,改善社会保障供给效率。

3. 完善社会保险费征收管理多渠道筹资确保资金结余保值增值

尽快出台《北京市社会保险费由税务部门征缴的通知》,制定社会保险费税务征缴实施办法及实施细则,实现社会保险费由北京市地税机关全责征收,在此基础上争取社会保险费改社会保障税的试点;积极寻求减持变现国有资本资产、扩大专门社会保障彩票发行额度等形式补充社会保障收入;尽快修订社保基金投资管理办法,拓展北京市地方社会保险基金的投资渠道,协调和完善证监部门、人力资源和社会保障部门、财政部门参与的对社保基金的投资监管机制;由地方财政针对基金结余发行特种地方债,进一步保障地方社会保险基金的保值增值;鼓励慈善事业和非营利性组织发展,发挥财政的支持和引导作用,拓展资金来源渠道。

4. 完善社会保障基金预算和财政财务管理

尽快对全部各项社会保险基金实施预算管理,完善社会保险基金预算的编制办法,提高基金预算编制的准确性,逐步实现社会保险基金预算由政府编制、人大审批,受社会监督;伴随着政府绩效和预算绩效改革的深入,加强预算执行分析,建立科学合理的绩效评价办法,扩大绩效评价范围和内容,强化评价结果的运用。

【参考文献】

- [1] 马海涛 姜爱华. 政府公共服务提供与财政责任 [J]. 财政研究, 2010(7).
- [2] John Rawls. A Theory of Justice. revised edition [J]. Old first edition, 1971.
- [3] 郑功成. 收入分配改革与中国社会保障发展战略 [J]. 中国社会保障, 2010(10).
- [4] Thomas Hobbes. Leviathan [M]. Editions- first published in 1651, 1963.
- [5] 哈维·S·罗森著, 平新乔等译. 财政学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [6] 杨燕绥, 阎中兴. 政府与社会保障 [M]. 中国劳动与社会保障出版社, 2007.
- [7] 朱青. 中国社会保障制度完善与财政支出结构优化研究 [M]. 中国人民大学出版社, 2010.
- [8] 高培勇. 中国财政政策报告 2008-2009: 实行全口径预算管理 [M]. 中国财政经济出版社, 2009(10).

(责任编辑: FMX)