# 公共财政在中国社会保障体系中的角色定位

来源：网络 作者：雾凇晨曦 更新时间：2024-05-31

*\" 摘 要：通过回顾学术界对公共财政的讨论，得出公共财政是建立在市场失灵基础上的，以实现财政管理科学化为目标的一种财政管理模式。在此基础上，论证了公共财政在社会保障体系中居主导地位，进而提出了确立这一主导地位的对策措施。 关键词：公共财政；...*

\" 摘 要：通过回顾学术界对公共财政的讨论，得出公共财政是建立在市场失灵基础上的，以实现财政管理科学化为目标的一种财政管理模式。在此基础上，论证了公共财政在社会保障体系中居主导地位，进而提出了确立这一主导地位的对策措施。

关键词：公共财政；社会保障；市场失灵

1 关于公共财政的讨论

近年来，中国政府和学术界尤其是财政学界对公共财政的讨论已经达到了白热化的程度。学界对公共财政的主要看法有4点：第一，社会主义国家的财政是“双重财政”或“双元财政”，可以具体分为公共财政和国有资产财政，实行公共财政和国有资产财政都是国家所固有的，它们具有不同的具体职能和任务，应分别对待，不能把国家财政变成公共财政。这是从财政基础理论得出的必然结论。因此，中国公共财政至少有两大特性：一是中国的公共财政要处理公共财政和国有资产财政之间的关系；二是中国公共财政的责任是在弥补市场不足和保护市场的同时还要影响和培育市场。第二，公共财政是一种与市场经济相适应的财政发展形态和模式，它是财政职能的调整和财政管理深化与资金投向的深刻变革。中国建立与社会主义市场经济相适应的公共财政，并不意味着财政要从再生产领域中完全退出而转向“吃饭财政”。恰恰相反，公共财政是应当且必须在再生产领域有所作为的。另外，中国财政逐渐转向公共财政，不会影响国有经济的主导地位。所以，中国公共财政的目标模式是：反映政府职能的转变和财政改革的深化；明确市场经济条件下财政的基本职能并为市场的有序顺畅服务；建立适应市场体制的公共财政收支体系和管理体系。第三，公共财政等价于财政。市场经济要求公共财政，只有公共财政才能适应于、服务于并有利于市场经济的存在和发展，这是数百年来市场经济在西方的发展里程所昭示的。第四，公共财政是唯心主义产物，和马克思主义财政理论在本质上是对立的。因此把坚持不断发展和完善“国家分配论”作为社会主义财政改革的正确方向。尽管如此，但它们之间并不是完全对立的。它们基本上都承认公共财政是建立在市场失灵基础上的市场经济的产物，是把财政作为一个公共部门研究的学科，是解决公共部门（主要是政府）如何最有效地向社会提供公共产品和服务的问题。

笔者认为：公共财政是建立在市场失灵基础上的、以实现财政管理科学化为目标的一种财政管理模式。它与一般意义上的“财政”是有区别的，它具体包括以下几个涵义：

（1）实质：是一种财政管理方式或方法，特别是一种财政支出方式或方法。这是公共财政最突出的特点。一般意义上的“财政”主要研究财政收支本身问题，特别是财政收入问题，而公共财政主要研究财政支出问题、财政收支活动对经济的影响、公共部门本身经济活动的合理性及效率等。它本身就具有对财政资产进行分配和再分配的作用，并不涉及对财政本质问题的争论。因此，以马克思主义财政本质理论为依据，反对在中国实行公共财政管理体制改革是值得商榷的。

（2）目标：实现财政管理的科学化。公共财政收支活动虽然牵涉到资金倾向流量，但基本问题不是资金问题。其更注重于资源配置、收入分配、充分就业以及价格水平稳定和经济增长。也就是说，公共财政不是注重讨论财政资源总量问题，而是注重研究在财政资源总量一定的前提下财政资源的管理问题。财政管理的科学化要求以国家为主体实现对整个财政资源的优化配置。因此，把“公共财政”和“国有资产财政”并列起来恐怕也是不妥当的。

（3）职能：解决市场失灵问题。公共财政是市场经济的必然产物，市场经济是公共财政的充分条件。

2 公共财政在社会保障体系中居主导地位

公共财政的提出使我们对政府在市场经济条件下的定位和活动范围有了更准确的认识。构建公共财政的目的在于解决政府或财政职能的准确定位问题。公共财政实质上是市场经济下的财政管理模式，其存在、发挥作用的领域是市场失灵领域，也就是说，以市场失灵为标准，凡市场能有效解决的，公共财政不应介入，凡市场不能有效解决的，公共财政应发挥其作用，这就是公共财政的界定范围。而社会保障事业正是市场失灵的一个领域。市场经济不能够有效地提供社会保障，但社会保障又是市场经济正常运行的一个外部条件，所以必须由政府来出面组织。无论从资金的筹集、使用还是监管上看，公共财政始终在社会保障事业中居于不可替代的主导地位，发挥着重要作用。这是因为：

2.1 社会保障分配对象（的实物形式及实物形式对应的价值形式）属于满足公共需要的公共产品

社会保障所进行分配的资金来源于国民收入，这部分国民收入具有公共产品的某些特性，具有较强的公共财政属性。因为社会保障的对象一般可以分为直接对象和间接对象。5严格地说，直接对象的需要是准公共需要，因此满足这部分公共需要的国民收入是准公共产品；间接对象的需要是公共需要，满足这部分公共需要的国民收入当然是公共产品。满足公共需要的公共产品只能主要由公共财政来提供。社会保障活动是一种收入和福利再分配性质的社会活动，市场经济本质特征之一是竞争机制，因此市场经济难以引导企业和个人实现社会保障。而实施属于市场失灵领域的社会保障正是公共财政的职能范围之一。所以，现代市场经济国家基本和主要的社会保障活动，主体只能是公共财政。

2.2 社会保障是公共财政所固有的职能

从经济运行角度看，公共财政的职能是解决市场失灵问题，具体包括：资源配置、收入分配和稳定经济的职能。实施社会保障集中体现了公共财政的这3种职能。社会保障资金的筹集和发放，既是一种资源配置方式，又在相当程度上矫正收入分配的结构，从而促进了相对公平和社会经济的稳定。

从实践上看，公共财政本身就具有社会保障功能。因为社会保障资金收支是公共财政分配的重要组成部分。社会保障资金收入的主要来源和支出去向我们在后面会讨论到。但无论资金来源和支出去向如何，整个资金的流程过程中都不能缺少公共财政。公共财政部门可以在相关部门的协助下征收社会保险税或社会保障费，再经过公共财政的预算安排把其拨付出去以满足对社会保障的公共需要。同时，公共财政还可以对社会保障资金的收支运行情况进行管理和监督，比如说现实中建立的财政专户、收支两条线管理、最后兜底职能等。所以公共财政是社会保障资金收支运行过程中的桥梁和纽带。

2.3 公共财政是发展社会保障事业的财力后盾

社会保障主要分为社会保险和除社会保险以外的其它保障项目。这两大块都离不开公共财政的经常性预算财力支持。中国最近用于社会保障方面的公共财政支出逐年增加。

表1 1995年OECD有关国家社会保险项目的拨款比例 单位：%

\"

资料来源：社会保障管理署（1995）

2.4 在社会保障体系内部，国家、企业和个人三方当事人中，公共财政的主导地位是其它各方所无法替代的

社会保障作为一项社会安全制度，需要公共财政代表国家履行相应的宏观管理职能。

企业和个人是资金缴纳者，无力进行社会保障资金的保值增值运作管理，难以在社会保障体系中居主导地位。社会主义市场经济下的企业是自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体，其经营目标是企业利润最大化。它只有依法缴纳社会保障税（费）的义务，而没有义务和能力经管社会保障体系的运转。个人仅有缴纳社会保险税（费）的义务，也无力成为社会保障体系的主体。

其它社会组织如商业保险公司和各类民间福利团体也不具备管理社会保障事务的能力。商业保险与社会保险在性质、经营目标、保险对象及资金来源和运行机制等方面完全不同决定了商业保险只能是一项商品经营活动。而商业保险公司作为商业保险业务经营活动的载体，实质上也是企业法人，无法在社会保障体系中居主导地位。各类民间福利团体提供的保障具有很强的救济和民间互助的性质，实施范围有限，并不是现代意义上的社会保障。因此该类组织也无法在社会保障体系中居主导地位。

2.5 发达市场经济国家的实践中，公共财政大多居主导地位

国外社会保障的模式主要包括国家福利型、自保公助型和自我积累型。国家福利型社会保障以英国和瑞典为代表，它最大的特点就是个人不缴纳或低标准缴纳社会保障费，福利开支基本上由企业和政府负担。企业负担的弊端表明国家的公共财政必然要在社会保障体系中居主导地位。自保公助型社会保障模式以美国和德国为代表。随着人口老龄化的加剧和整个社会福利水平的提高，社会保障占公共财政支出的比重也在逐年上升。自我积累型的社会保障以新加坡和智利为代表。新加坡通过设立个人账户强调个人缴费义务和享受保障权利的统一。但是个人缴费形成的积累基金由公共财政来组织管理，主要用于基础设施建设。所以公共财政还是扮演了组织者和领导者的角色。智力模式实行养老保险基金的私营化运作，但国家公共财政兜底，并且还承担了改制过程中的转轨成本。

3 确立公共财政在社会保障体系中主导地位的措施

3.1 进一步明确公共财政在社会保障资金分配和管理中的职责

3.2 适时开征社会保险税，充分发挥公共财政在社会保障资金筹集中的主体作用

3.3 建立社会保障预算，对社会保障资金实行全面公共财政预算管理

社会保障预算是体现公共财政分配关系和履行公共财政职能的年度财政收支计划。建立社会保障预算是适应社会主义市场经济体制、加强社会保障基金管理、完善预算制度的客观要求。目前由于社会各界对建立社会保障预算基本达成共识：社会保障制度改革是当前经济体制改革的前沿阵地之一，社会保障预算可以和当前经济体制改革同步进行， 以反映社会保障制度改革中存在的问题；有统一的社会保障管理机构，且近年社会保障改革取得了一定成效；财政预算部门也在着手研究完善复式预算和单式预算问题；并且还有国际经验可以借鉴，所以已经具备了建立社会保障预算的可行性。

建立社会保障预算应从预算编制、执行和监督3方面同时入手。预算编制的核心是推行部门预算下的复式预算和零基预算。社会保障预算收入主要由3部分组成：一是原来经常性预算安排的、用于社会保障支出的一般性税收收入；二是社会保险基金收入；三是其它收入，主要包括国有资产增值划拨收入、捐赠收入等。社会保障预算支出也由3部分组成：一是有经常预算安排的社会保障经费支出，主要用于社会救济、优待抚恤和社会福利；二是由社会保险基金形成的基金预算支出，主要用于各项社会保险项目支出；三是其它支出，主要用于提高社会救济、社会保险和社会福利的支出水平。按照复式预算的要求，今后应当将一般性税收收入安排的各项社会保障经费收支和社会保险基金的收支单独设“类”来反映。在此基础上，复式预算与零基预算相结合，对社会保障资金的预算结构进行对比分析，部分地改变社会保障部门支出刚性，以实现社会保障资源利用的效率化。预算执行\" 的核心是生财有道，聚财适度，用财得当。生财有道主要是在基金运营中引进竞争机制。聚财适度主要是要合理确定社会保险税率等缴费水平。用财得当， 目前主要应将资金用在养老保险、医疗保险、失业保险和低保上。预算监督的核心是完善预算法制，依法全面监督。此外，必须把加快政府机构改革、调整财务制度及加强培养复合型预算管理人才作为社会保障预算的配套改革。

3.4 理顺财政部门和其他有关社会保障职能部门之间的关系

目前主要是理顺财政部门与社会保障部门、税务部门、统计部门之间的关系。首先应进一步明确各职能部门在社会保障工作中的职责，理顺执行、管理与监督关系。公共财政部门在社会保障工作的职责在前面已经讨论过了。社会保障部门主要负责制定社会保障事业的发展计划、重大政策法规和指导性管理工作及其它业务工作。税务部门主要负责社会保险税的征缴。统计部门主要对涉及社会保障有关的数据进行统计整理和分析。财政部门和社会保障部门之间应相互监督、相互制约，要定期、不定期向社会公布收入户、支出户和财政专户资金收支和结余情况，以接受各方面的监督，同时要定期不定期地对收入户、支出户和财政专户资金收支和结余情况进行监督检查，发现问题及时纠正，并向政府和基金监督组织报告。二者都要明确社会保障基金是政府受托管理的专项基金，二者都有对资金的监管权，都没有对资金的自我分配权。财政和税务部门要配合做好社会保险税收的及时足额入库工作，以保证公共财政对社会保障支出预算的顺利实现。社会保障部门和税务部门在人员编制和资金分配上要进行调整以做好社会保险税的收缴工作。财政、社会保障、税务、统计部门要联合起来，主要运用保险精算学、人口学、统计学中的相关方法，测准“老”、“中”、“新”人口（这部分数据在测算的同时可以借助于公安系统获得），失业人口、低保人口等基础数据，这是做好一切社会保障工作的前提和基础。

参考文献：

〔1〕麦履康，黄挹卿 中国政府预算若干问题研究〔M〕 北京：中国金融出版社，1998

〔2〕刘仲藜，桂世镛，项怀诚，唐铁汉 中国财政改革与发展〔M〕 北京：中国财政经济出版社，1998

〔3〕巫建国 经济转型期公共财政〔M〕 北京：中国财政经济出版社，202\_

〔4〕刘伯龙，竺乾威 当代中国公共政策〔M〕 上海：复旦大学出版社，202\_

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！