

SheHui BaoZhang YuSuan GuanLi

社会保障 预算 管理

林治芬 高文敏 著



中国财政经济出版社

社会保障预算管理

林治芬 高文教 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障预算管理/林治芬, 高文敏著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.6

ISBN 7-5005-9130-6

I. 社… II. ①林…②高… III. 社会保障-国家预算-财政管理-中国 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 054261 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 7.75 印张 182 000 字

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月涿州第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-9130-6 / F·7938

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 言

我和高文教自 1996 年起合作研究社会保障预算，近十年间我们先后完成了“我国社会保障预算目标模式选择与总体设计”、“辽宁省社会保障预算体系研究”、“社会保障资金财务管理研究”和“社会保障会计理论与方法研究”等课题。研究过程中，我们深切地感到社会弱势群体对社会保障的期望之切、政府社会保障压力之大和社会保障预算推行之艰难。我们用时两年多，将多年研究成果总结成书，以期为推进我国社会保障预算管理贡献我们的微薄之力。

一个社会的和谐、稳定需要有扶弱机制的支撑才得以实现，如果全社会一味地趋钱逐权，弱势群体长期被边缘化，势必会使社会发生倾斜，经济难以持续，出现危机。而扶弱机制的确立，不能仅靠富人强势的捐赠，更应靠政府的推动以及社会文化的推崇。社会保障预算政府落实扶弱机制的制度安排，是社会和谐的内在要求，是社会公平、民主与进步的体现。

研究社会保障预算管理的根本问题有三：①社会保障预算是不是必须的？为什么要建立社会保障预算？②社会保障预算是不是现在就可以实现？又怎样实现？③如何通过社会保障预算有效管理社会保障？又怎样对社会保障预算进行管理？前两个问题是认识性的，后一个问题是技术性的。

回答社会保障预算的必要性问题，一个重要前提是政府的社

会保障责任定位。社会保障总体上说是属于市场失灵领域，需要政府弥补。不管政府采取何种方式实现、管理社会保障，它都是市场经济条件下政府一项不可回避的职能。既然是政府职能，就存在预算管理的客观要求。另外，社会保障资金涉及面广，总量规模大，安全要求高，时间跨度长，管理硬度强，综观世界上但凡不是完全市场化运作社会保障的国家，大都采取预算形式管理社会保障。对于中国这样一个幅员辽阔、人口众多的转轨国家，巨大的社会保障历史债务，更加突显政府社会保障责任的重大。加之中国目前的社会保障资金流量已近万亿元，存量六千多亿元，有八条收入系统、三大支出部门、多层政府分管，资金安全风险巨大。这一切更加彰显中国社会保障预算管理的重要。

预算，作为政府资金收支的基本计划，具有鲜明的统一性、公开性、完整性、科学性和法律性特点。通过社会保障预算，政府可以做到胸中有数，增强资金安排的计划性和前瞻性，体现政府的意志，实现政府的宏观政策目标；公平合理地分配社会资源，保证社会保障资金支付，保障社会弱势群体利益，实现社会和谐和经济持续发展；有效加强社会保障资金监管，保证社会保障资金安全。

客观上具有要求，并不一定就能实现，建立社会保障预算需要一定的制度基础。从客观方面说，首先要求政府的社会保障责任明确。中国社会统筹和个人账户相结合的制度，其中有关“统筹”和“个账”的结合方式、结合比例，直至目前扩大的社会保障制度完善试点中仍在调整。按照部分积累制的目标应加大其个人账户比例，实现“大账户、小统筹”的目标。但在做实个人账户的过程中，政府出于资金方面的考虑，却是采取了“小账户、大统筹”的做法，与改革的初衷有所背离。这其中的实质是政府和企业、个人社会保障责任的划分，如果制度本身未曾明确，社

会保障预算就难以建立。其次，中国社会保障政府责任在中央和地方之间也未曾明确，目前仍以市县级统筹为主，有结余留在地方，出现赤字向中央要补助。责任不明，预算主体无法确定，社会保障预算也难以建立。另外，社会保障收支征管制度尚未确定，社会保险费一直是税务、社保两个征收主体，社保资金流程不统一，周转环节多，安全隐患大，成为制约中国社会保障制度运行的重大障碍。这个问题不解决，社会保障预算也难以建立。从主观方面说，政府一直未下决心建立社会保障预算，政府担心一旦建立了社会保障预算，会把政府的社会保障责任显性化，在经济发展高涨时期，资金筹措还好说，但在经济低速时期，政府会面临着巨大的筹资压力。没有社会保障预算，政府可有一定的灵活性，有了社会保障预算，政府就很难有变通的余地了。同时，社会保障预算需要由中央政府主导，全国上下一起建立。但是，中央政府担心一旦编制社会保障预算，缺口就推向了中央。同样道理，省级政府也因担心压力集中于省里，而不愿率先建立社会保障预算。因此，实事求是地说，政府建立社会保障预算的决心还没有下定。在我国政府预算中有关社会保障的项目一项项缓慢增加，表明下层民间力量推动的艰难。其实在社会保障实现的过程中，历来就是政府和民间两种力量的博弈，有时是政府主导，但更多地是民间强力推动。这也说明社会保障其实质是社会各阶层切割社会经济资源“蛋糕”。

总而言之，建立社会保障预算，制度完善是前提，政府责任是关键，民主公平是根本。

本书总体结构分为四大板块，第一板块由前三章组成，从社会保障预算的产生发展和国际经验借鉴，总结出建立社会保障预算的理论依据和在我国现实意义。第二板块由四、五、六章组成，从对我国社会保障资金及管理现状的分析，总结出中国社会

保障资金的总量分布与流程，对政府的社会保障责任以及中央和地方政府的社会保障财权、事权进行界定，提出完善中国社会保障制度的“统账分征分管”的治本之策，循这一基本制度去构建中国的社会保障预算体系。第三板块由第七、八、九三章组成，提出中国社会保障预算的最终目标模式为基金预算，近期模式为“社会保险+政府一般项目预算”的两板块预算模式；并依此提出社会保障预算的科目体系、编制方法、以及审批执行等内容的具体设计。第四板块由第十、第十一章组成，对建立社会保障预算的关键问题如社会统筹层次和社会保障历史债务等提出具体解决对策，对确保社会保障预算落实的制度建设问题进行论述，呼吁建立社会保障资金公告制度。全书立足中国现实，汲取国际经验，先行规范社会保障制度模式，从而完成对社会保障预算必要性、现实可行性、技术方法性和制度保障性的完整论述。

在本书写作过程中，得到财政部社会保障司由明春副司长、龚志超处长及刘菲女士和湖北省财政厅周顺明副厅长的大力支持，得到辽宁省财政厅袁卫亮副厅长、社会保障处段君明处长的指导以及于连国、赵立霞及众多同志的关心与支持，得到江苏省财政厅社会保障处宋义武处长和朱丽菁科长等人的帮助，也得到南京财经大学出版基金资助，在此表示由衷的谢意。

尽管我们已竭尽全力，但仍深感所述不尽人意，诚望同行们给予批评指正。

林治芬

2005年10月

目 录

第一章 社会保障预算的产生和发展	(1)
1. 世界社会保障预算的产生	(1)
2. 美国社会保障预算的变化	(7)
3. 中国社会保障预算的发展	(14)
第二章 社会保障预算管理的必要性	(20)
1. 社会保障预算的特点	(20)
2. 社会保障预算的理论依据	(22)
3. 社会保障预算管理的优越性	(26)
第三章 社会保障预算管理国际经验借鉴	(33)
1. 美国社会保障预算管理	(33)
2. 英国社会保障预算管理	(37)
3. 日本社会保障预算管理	(41)
4. 国际社会保障预算管理经验总结	(46)
第四章 中国社会保障预算管理现状分析	(50)
1. 社会保障资金的基本认识	(50)
2. 社会保障预算管理现状	(58)
3. 社会保障预算管理存在的问题	(69)

4. 国内社会保障预算经验总结	(79)
第五章 中国社会保障预算的制度基础	(83)
1. 中国社会保障制度的最终目标	(83)
2. 中国社会保障制度的现实路径	(90)
3. 中国社会保障事业的责任划分	(97)
第六章 中国社会保障预算的总体设计	(108)
1. 社会保障预算模式选择	(108)
2. 社会保障预算的指导思想和原则	(114)
3. 社会保障预算体系设计	(119)
4. 社会保障预算科目设计	(125)
5. 社会保障预算的实施步骤	(130)
第七章 社会保障预算的编制方法	(133)
1. 社会保障预算一般编制方法介绍	(133)
2. 社会保险基金收入预算的编制	(136)
3. 社会保险基金支出预算的编制	(139)
4. 预算内社会保障支出项目预算的编制	(148)
第八章 社会保障预算管理体制	(154)
1. 社会保障预算管理体制的内容	(154)
2. 社会保障统筹层次	(159)
3. 社会保障事权划分	(166)
4. 社会保障转移支付	(171)
第九章 社会保障预算管理制度建设	(189)

1. 社会保障预决算管理制度建设	(189)
2. 社会保障基金投资运营管理制度建设	(196)
3. 社会保障资金财务管理制度建设	(204)
4. 社会保障资金会计核算制度建设	(208)
5. 社会保障预算监督审计制度建设	(213)
6. 社会保障统计制度建设	(222)
7. 社会保障预算管理内部控制制度建设	(228)
 参考文献	 (234)

第一章 社会保障预算的 产生和发展

现代社会保障产生于 19 世纪 80 年代，而世界范围的社会保障预算则产生于 20 世纪 50~60 年代。社会保障预算和社会保障实践发展到一定阶段的产物，并随着社会经济和社会保障事业的发展而发展。它是政府介入社会保障活动，进行国民经济宏观调控，规范、加强社会保障资金管理的重要工具，是社会进步的标志。

1. 世界社会保障预算的产生

源于德国俾斯麦 1883 年的疾病保险法案的现代社会保障，从它产生之时起就需要有稳定的资金来源，客观上就存在着对社会保障预算的要求。但在前资本主义社会里，因为国家财政是由国王一个人支配，一切收支完全由国王决定，根本没有国家预算，也就谈不上社会保障预算。虽然在特殊时期有一些社会救济、灾情救济等社会保障项目，但多是临时性的，并不是经常实施的。起源于英国的国家预算是资产阶级同封建贵族阶级争夺财权的结果，17 世纪英国编制了世界上第一个国家预算之后，其他资本主义国家也陆续接受了这一做法。

在社会保障实践经过了几十年的发展，其收入和支出已发展

到相当规模，政府为了加强对社会保障的管理和对整个国民经济的调控，开始考虑将社会保障纳入政府预算。在国家预算中，社会保障收入项目从 20 世纪 30 年代起陆续在一些国家的政府预算中有所体现，而社会保障支出项目在政府预算中出现多在 20 世纪 50 年代以后。

1.1 联邦德国早期社会保障预算

从世界经济统计年鉴资料看，德国早期的社会保障收入在预算上没有单独列出，也看不出其与社会保障支出的对应关系；列在国家预算上的社会保障支出有三项^①：社会保险，卫生、体育、疗养和住房。社会保险包括失业保险、养老保险、事故保险和医疗保险；卫生、体育、疗养是增加社会福利的支出；住房支出是为解决低收入者的住房短缺，政府大量投资建造社会公寓，然后以低租金出租。随着经济的发展，财政收支的增加，这三项支出的总额一直呈上升趋势（见表 1-1、1-2）。

表 1-1

联邦德国财政收支表

单位：亿马克

	1951	1959	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980
财政收入总额	161.4	349.8	864.7	1214.0	1321.9	1511.1	1585.3	1757.1	1910.2
税收	161.2	325.8	837.0	1178.0	1277.9	1463.5	1509.9	1734.1	1885.9
其他收入	0.2	24.2	27.7	10.7	11.6	13.6	10.3	23.0	24.2
财政支出总额	183.9	373.7	870.4	1615.4	1642.0	1711.2	1888.9	2031.4	2141.2
行政和对外经费	7.2	11.8	79.9	89.2	88.7	91.8	109.4	121.4	127.0
国防费	79.0	96.0	204.0	324.5	333.7	346.2	368.4	386.3	411.1
安全和法律	1.4	0.2	5.7	11.4	11.9	12.9	15.3	15.8	16.3
文教、科研	0.7	5.5	32.7	90.5	85.9	89.1	101.3	112.1	118.4
社会保险	67.5	120.6	267.2	593.1	613.8	618.5	670.7	698.4	749.0
卫生、体育、疗养	—	0.7	1.9	14.1	13.7	13.2	15.4	17.3	16.4
住房	4.3	24.8	5.1	12.8	12.8	15.7	16.1	16.0	17.8
其他财政开支	13.7	68.0	273.9	479.8	481.5	523.9	592.2	664.1	685.2

资料来源：《世界经济统计年鉴》，中国统计出版社，1981 年。

^① 文教、科研支出项目中，也含有一部分社会福利，这里忽略不计。

表 1-2 联邦德国社会保障支出占财政支出的比重 单位: %

	1951	1959	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980
社会保险	36.70	32.27	30.70	36.71	37.38	36.14	35.51	34.38	34.98
卫生、体育、疗养	0.00	0.19	0.22	0.87	0.83	0.77	0.82	0.85	0.77
住房	2.33	6.63	0.59	0.79	0.78	0.91	0.85	0.79	0.83
比重合计	39.03	39.09	31.51	38.37	38.99	37.82	37.18	36.02	36.58

资料来源:《世界经济统计年鉴》,中国统计出版社,1981年。

1.2 日本早期社会保障预算

日本的社会保障资金收入始终没有在政府预算中显示,社会保险支出从20世纪60年代开始在政府预算中出现,到70年代占财政支出的14.1%,到80年代占财政支出的18.8%。养老金支出从20世纪70年代开始在政府预算中出现,开始时占财政支出的3.6%,到80年代占财政支出的3.8%(见表1-3)。

表 1-3 日本财政收支 单位: 亿日元

	1960	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980
财政收入总额	19610	84592	214734	250760	294336	349073	397792	440407
税收	16183	72985	137527	156578	173329	219205	237295	268687
专卖业利润		2744	3405	6614	5633	7273	6079	8124
政府保险及措施		3472	52805	71982	95613	106740	134720	141702
其他收入		3511	8203	9462	13677	12118	11587	12000
上年结转		1906	12793	6125	6084	3738	8112	9894
财政支出总额		81877	208609	244676	290598	340960	387898	434050
其中: 社会保险	17431	11515	41367	48776	56881	67346	74883	81703
文化、教育、科学		9652	26573	30529	34038	38814	42936	46059
公债		2870	11024	18430	23153	32318	43756	54916
养老金		2979	7590	9940	11573	13318	14928	16530
地方上缴税返回		17716	33302	38733	46818	55259	63040	73316
军费		5906	13861	15183	16983	18630	20594	22496
公共设施		1406	34870	39085	49514	57969	64060	68955
其他支出		6304	13080	12274	13420	16371	18886	20626

资料来源:《世界经济统计年鉴》,中国统计出版社,1981年。

4 社会保障预算管理

1.3 原苏联早期社会保障预算

原苏联社会保障制度是全方位、低水平的社会保障，其社会保障收支以单独的保障项目列入预算。社会保障缴款列入“国家社会保险基金”科目，社会保障支出列入“社会保障支出”科目。资料显示，原苏联早期的社会保障支出要大于社会保障收入，即赤字（见表1-4）。

表 1-4

原苏联财政收支表

单位：亿卢布

项 目	1950	1960	1970	1975	1980	1981	1982
财政收入总额	423	771	1567	2188	3027	3206	3530
国营和合作社企业缴款	354	701	1429	1991	2768	2938	3245
集体农庄、合作社及社团企业	6	18	12	15	17	19	19
所得税							
国家社会保险基金	19	38	83	113	142	150	223
居民缴款	69	69	138	197			
其中：税收	36	56	127	184	245	255	266
居民公债	31	9	5	6	6	4	10
财政支出总额	413	731	1546	2145	2946	3098	3431
经济支出	158	341	746	1107	1610	1698	1973
社会文教支出	117	249	559	771	988	1036	1096
其中：教育与科学			248	328	400	417	439
卫生与体育			93	115	148	152	160
社会保障支出			127	182	240	256	273
国防军费	83	93	179	174	171	171	171
行政管理	14	11	17	20	25	26	28
公债	5	7	1				

资料来源：《世界经济统计年鉴》，中国统计出版社，1983年。

1.4 印度早期社会保障预算

印度是发展中国家，其经济地位与中国相似，其社会保障事业也不很发达。在国家预算中，社会保障收入没有单独的、明确的反映，没有固定的资金来源。社会保障支出项目有三项：教

育；保健；社会保险、福利、住房、服务。社会保障支出占财政支出的比重 1975~1980 年始终为 5.7% 左右，远落后于发达国家（见表 1-5）。

表 1-5

印度财政收支表

单位：亿卢比

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
财政收入总计	945	1053	1167	1332	1478	1675
税收收入	769	843	894	1048	1197	1316
非税收入	139	172	229	234	226	294
资本收入	9	11	12	14	16	19
转移收入	28	27	32	27	39	46
财政支出总计	1265	1422	1547	1830	2108	2541
公共服务	82	87	84	92	98	113
军费	236	243	249	271	315	351
教育	21	24	26	30	32	35
保健	23	26	23	28	27	30
社会保险、福利、住房、服务	29	33	38	47	61	81
经济建设	188	214	277	347	398	431
其他	355	415	451	521	660	765
借入减偿还	333	381	399	496	518	735

资料来源：《世界经济统计年鉴》，中国统计出版社，1981 年。

1.5 美国早期社会保障预算

美国从 1937 年开征社会保障税，到 1940 年 1 月 1 日建立了联邦老年及幸存者保险信托基金，1956 年 8 月 1 日建立了残疾人信托保险基金，这两项基金都在财政部设立了专门的账户，有关这两项保险的所有财务活动都分别在两个基金专户中进行。

这一时期美国的政府预算有行政预算、现金预算和国民账户预算三个相互独立的部分。美国总统每年向国会呈送的预算只是反映财政部的税收和支出的行政预算，而不包括现金预算和国民账户预算。现金预算是按已收工商税额计算的影响现期国民收入和产品流量的收支预算，国民账户预算是按本期应收工商税额计

算的直接影响现期国民收入和产品流量的收支预算。直到 1968 年,美国的老年及幸存者保险信托基金和残疾人信托保险基金这两项信托基金的预算都是在国民账户预算体系中独立编制的。

随着社会保障信托基金账户的收支数额越来越大,社会保障事业对经济活动的影响也空前之大。在这种情况下,如果联邦预算还不包括社会保障信托基金收支,显然不能充分反映政府对经济的影响程度,也不利于国会对行政部门的财政监督。为了全面观察政府对经济活动的影响,客观上要求将行政预算同社会保障信托基金预算综合为统一的预算。1968 年约翰逊总统发布 1969 财政年度“统一”联邦预算计划,从而正式批准实施将社会保障信托基金计划纳入联邦预算(见表 1-6)。

表 1-6 美国社会保障预算收支及占 GDP 比重

年份	社会保障 税收入 (十亿美元)	占 GDP 的 百分比 (%)	社会保障支出(医疗援助、社会 保险、医疗福利、养老和残 疾、失业赔偿)(十亿美元)	占 GDP 的 百分比 (%)
1962	17.0	3.0	20.3	3.6
1965	22.2	3.2	23.7	3.4
1968	33.9	3.9	38.1	4.4
1971	47.3	4.4	60.1	5.5
1974	75.1	5.2	90.9	6.3
1977	106.5	5.4	150.3	7.6
1980	157.8	5.8	214.1	7.8
1983	209.0	6.1	315.9	9.3
1986	283.9	6.5	359.3	8.3
1989	359.4	6.6	430.4	8.0
1992	413.7	6.6	586.0	9.5
1995	484.5	6.6	696.0	9.5
1998	571.8	6.6	790.7	9.1
2001	694.0	6.9	918.3	9.1
2002	700.8	6.8	1000.4	9.7

资料来源: <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy05/>。

2. 美国社会保障预算的变化

美国的社会保障预算经历了三个阶段：1937年～1968年独立预算、1969年～1982年统一预算、1983年以后脱离预算。美国社会保障预算变化过程显示了社会保障同国民经济及政府财政的密切联系，对于研究国际社会保障预算演变以及中国建立社会保障预算都具有重要意义。

2.1 美国社会保障统一预算向脱离预算的转变

从1937年～1968年美国的社会保障预算一直是单独编制，从1969年开始纳入联邦预算。将社会保障信托基金计划纳入联邦预算的改革先是由一个专家小组提出建议，该建议要求将政府所有的财政活动都纳入统一的预算中。美国《1921年预算与会计法》曾规定，总统有权决定采取何种形式体现联邦预算，因而在编制预算计划时行政上要服从总统的绝对权威。1968年约翰逊总统发布1969财政年度“统一”联邦预算计划，正式批准实施将社会保障信托基金计划纳入联邦预算。当时该计划属于行政执行，还不是立法行为。

1974年，随着《国会预算和没收控制法案》的通过，国会找到了一种适合自身的预算目标实现形式，即通过年度预算决议、建立新的程序来规范并控制预算，使预算围绕一个“统一”的方式进行。这样，社会保障和其他信托基金计划都纳入了预算总数，并通过拨款法、授权法以及税收立法等法律文件，使得有关议案逐一落实。至此，社会保障信托基金纳入联邦预算成为法制化。