

“十二五”国家重点图书出版规划项目



应用统计工程前沿丛书

社会保障预算、精算与核算

王晓军 李静萍 著



清华大学出版社

“十二五”国家重点图书出版规划项目



应用统计工程前沿丛书

社会保障预算、精算与核算

王晓军 李静萍 著



清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书重点讨论了社会保障中长期预测模型及其应用,以及社会保障预算、精算和核算模型的整合关系,梳理了美国 and 英国等社会保障预算和精算管理的基本经验,分析了我国社会保障预算和精算管理的发展现状和存在问题,讨论了社会保险基金的不同融资模式及其收支平衡关系,给出了社会保障系统精算平衡模型的总体框架,讨论了社会保险精算预测所需的基础数据及其特点,列举了精算评估必需的精算假设及其设定原则,基于人口、经济和社会保障系统的内在联系,构建了在开放系统下社会保障精算平衡模型的总体框架,构建了人口、劳动、就业、工资和利率等预测模型,并与社会保障系统平衡模型对接。本书还研究了社会保险分险种的未来收支预测方法和精算模型,梳理和讨论了社会保障基金长期随机预测模型、微观模拟模型的类型和特点及在公共政策分析中的应用,研究了对国民经济核算与社会保障核算的关系,以及国民经济核算与社会保障预算数据的对接等问题。

本书适合社会保障、财政预算和风险管理 with 精算等专业的科研人员阅读参考。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话: 010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

社会保障预算、精算与核算/王晓军,李静萍著. —北京:清华大学出版社,2019

(应用统计工程前沿丛书)

ISBN 978-7-302-51901-0

I. ①社… II. ①王… ②李… III. ①社会保障—预算管理 IV. ①F810.453

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 293972 号

责任编辑:黎 强 戚 亚

封面设计:傅瑞学

责任校对:赵丽敏

责任印制:沈 露

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市吉祥印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×230mm 印 张:9.25

字 数:177 千字

版 次:2019 年 7 月第 1 版

印 次:2019 年 7 月第 1 次印刷

定 价:49.00 元

产品编号:080937-01

“应用统计工程前沿丛书”

编 委 会

顾问：袁 卫 吴喜之 易丹辉 胡飞芳

主任：赵彦云 金勇进

委员：王晓军 张 波 孟生旺 许王莉 吕晓玲

蒋 妍 李静萍 王 星 肖宇谷

| 为中国的统计应用开拓奋进

(“应用统计工程前沿丛书”代序)

改革开放以来,我国统计事业取得了突飞猛进的发展。市场化、全球化和信息技术与网络经济的蓬勃发展,使统计在经济、社会、管理、医学、生物、农业、工程等领域中的应用迎来了又一春天。2011年2月,国务院学位委员会第28次会议通过了新的《学位授予和人才培养学科目录(2011)》,将统计学上升为一级学科,这是国家对统计学科建设与发展的重大支持,它将全面推动统计学理论方法和应用研究的深入发展。

长期以来,我国统计学科主要在经济学、理学和医学等门类下发展,未来进一步发展,一级统计学科将成为一面旗帜。世界上先进国家的实践充分表明,统计广泛应用在各个学科,在信息技术与计算机强大能力的推动下,统计学科发展特别是统计的应用正展示出一种前所未有的时代特征,它将为创造新的人类文明、提升人类发展能力做出新的重要贡献。

新中国把中国从一盘散沙凝聚成高度集中的国家,推行计划经济发展模式。这一时期,统计直接为计划服务,为政府各级管理部门,为企事业单位的计划管理,为市场资源配置,为消费、投资的安排等提供全面系统的服务,因此在经济社会管理中发挥了重要作用。但是,由于权力至上的落后观念和体系机制呆滞,统计的科学性不被重视,统计数据搜集整理的简单化和主观操作造成了很多不良的后果。改革开放之后,市场的作用强化了统计的社会影响和地位,但是,惯性的从上向下的主观思维方式仍然没有彻底的改观,因此,统计的科学应用仍然需要依靠内生发展的强大魅力不断深入和扩大。

近年来,全球化进一步加速了经济结构的转型与效率的提高。事实上,一国的稳步可持续发展离不开扎实的基础。在当今的信息化网络化时代,信息基础设施及其运用效率成为基础的基础,伴随而来的是统计在搜集数据、整理数据、分析数据上发挥的重要基础性作用。电子金融、电子政务、电子商务、网上购物、微博等一系列以网络信息技术为支撑的经济社会活动创造了大数据的新时代,计算机科学、数据库技术、大数据统计分析成为新时代发展的耀眼之星,统计学理论方法在海量数据挖掘分析、高维分析和复杂系统模型分析,以及时空的统计图示图解分析等方面正显示出强劲发展的能量,应该讲现时期是统计应用最好的发展机遇,它将大大提高人类发展的创造力、生产力,造福社会、造福人类。

二

在发展非凡的年代,谁能插上翅膀自由翱翔,谁能潜下海底自由鱼跃,统计学科需当仁不让,测度方位、穿透迷雾、指引方向、科学决策,助国家繁荣昌盛,立世界之林,这是当今中国人民大学统计学科建设的基本认知和理念。中国人民大学统计学科成立于1950年,已有60多年的发展历程,为共和国建设培养了大批优秀人才。他们广泛分布在政府部门以及银行、保险、证券、数据调查与咨询等商业企业,发挥了骨干作用。几代人大统计学人的辉煌历程和奉献,铸就了中国人民大学应用统计的特色,其作为国家应用统计重点学科、教育部重点研究基地和国家统计局重点研究基地,在融入世界一流队列、开拓中国应用、培养高精尖应用统计人才、全方位支持国家建设和发展中,做出了重要的贡献。

今天,中国人民大学统计学科布局不仅深入经济社会发展领域和保险精算与金融风险管理领域,而且已经扩展到人文社会科学的许多领域,如法律、新闻、政治学、伦理学、教育学、心理学、文献计量等,展示出应用统计在量化人文社会科学研究中的重要作用。同时,我们也在生物、医学与公共健康领域开展了深入的统计交叉应用研究。建设扎实的概率论与数理统计基础,发展强大的应用统计是中国人民大学统计学院继往开来的基本目标。

三

为了系统总结和凝练中国人民大学在统计学各个领域的科研成果,引领和推动我国统计学学科建设,提高统计学在人文社会科学与自然科学各领域科学研究,以及及管理、决策支持等方面应用的科学化和普及水平,促进统计学及其交叉学科人才培养,我们组织编写了这套“应用统计工程前沿丛书”。丛书选题覆盖应用统计学的主要分支领域,如人文、社会、政治、经济、金融、管理、法律、教育、生物、卫生、网络、数据挖掘等,力求在科学性、应用性、创新性、前沿性和可读性上形成特色。

丛书针对各领域的实际问题,着重统计学方法、模型的创新、设计和应用。在应用领域的具体统计问题研究上,积极发展统计应用流程科学,强调应用背景描述清晰,基础问题明确,发挥对微观数据、大量数据归纳探索与挖掘的统计方法作用,发展标准化的统计思维方法,创建应用领域的重要统计模型,深入解决问题,推动应用领域适应信息社会的高速发展。我们首次提出应用统计工程一词。工程是将自然科学原理应用到工农业生产部门中去而形成的各学科的总称。“工程”是科学的某种应用,通过这一应用,使自然界的物质和能源的特性能够通过各种结构、机器、产品、系统和过程,以最短的时间和少而精的人力做出高效、可靠且对人类有用的东西。我们强调应用统计的工程性,也就是强调统计的实际应用价值、科学流程与先进的统计应用技术。

丛书要反映统计学科多个前沿领域的科研进展,反映信息化和网络化背景下在诸

多统计学应用领域产生的新的统计学问题及其方法和模型的发展,以及在人文社会科学各个领域的开创性应用研究。丛书选题覆盖了应用统计学的各主要分支学科和主要新兴应用领域,系统总结和凝练应用统计的专门技术方法,引领和推动我国大数据中的统计科学方法及其应用,提高网络信息统计处理与网络经济活动与经营活动的统计科学分析能力,提高统计学在企业经营管理、市场营销、科学决策,以及全面提升综合竞争力方面的作用,提高统计学在宏观经济产业政策、货币政策、收入分配政策等重大政策制定与效果分析,以及全面提升我国国际竞争力和国家软实力方面的作用。

本套丛书主要面向统计学及其交叉学科领域的科研人员、研究生和高年级本科生,以及在实际工作中需要应用统计学理论与方法的各领域专业人士。丛书在理论方法与应用领域深入结合研究上,强调增加关键点的细节内容,突出以统计知识为核心的应用领域的统计知识体系建设。丛书在内容上力求拥有清晰的逻辑结构;对方法、概念和统计问题的描述增加相关概念知识和应用背景及交叉学科知识运用的铺垫;同时给出相关参考文献或推荐阅读书目,以帮助有兴趣的读者进一步深入学习。奉献给相关专业的读者能读懂并能够学以致用用的应用统计,这是本丛书追求的重要目标之一。

赵彦云 吕晓玲

2014年12月

发展社会保障事业是我国构建和谐社会、促进经济发展的重要任务。按照和谐社会的建设目标,到2020年,我国要建立起覆盖城乡居民的社会保障体系。在这一建设目标下,中央和地方政府要逐年加大对社会保障的投入。2017年,全国财政用于社会保障和就业补助方面的支出达到当年财政支出的12%。2016年,财政对社会保险基金的预算补贴占社会保险基金预算总支出的26%。尽管如此,全国社会保障的覆盖面和保障力度与发达国家相比仍有相当大的差距,一些非正规就业人员仍然没有被覆盖在制度下,城乡居民养老保险和医疗保险的保障力度还比较有限。在未来的几十年里,我们将面对越来越严重的由人口老龄化给社会保障体系和国民经济发展带来的严峻挑战。按照联合国2017年的预测结果,2045年,我国60岁以上老年人口比例将上升到32%,即约有1/3的人口是60岁及以上的老年人口。同时,劳动年龄人口比例逐步下降,老年人口抚养比(60岁以上老年人口/20~59岁人口)逐步上升,2045年,老年人口抚养比达到64%。人口的迅速老化将会使社会保障制度背负越来越沉重的负担,使社会保障制度的可持续发展面临严重挑战。

在有限的经济资源和沉重的人口压力下,如何建立一个全面覆盖、保障公平、水平适度、长期可持续发展的社会保障制度,成为当今政府急需解决的重要问题。作为社会保障制度的制定者、监管者和最终责任承担者,政府需要建立社会保障基金收支的中长期预算管理系统,以强化社会保障基金收支的计划性和透明度,强化政府对社会保障基金的管理和监督职责,提高社会保障事业的科学化和精细化管理程度,促进制度的长期可持续发展。

在发达国家,有关社会保障预算管理已成为政府公共管理信息化、精细化、科学化的标志和基本要求。在我国,由于社会经济发展水平、社会保障发展程度及政府风险管理水平等相对较低,并没有建立起社会保障中长期预算管理系统。在实践中,虽然已经开始认识到人口老龄化对社会保障支出产生的巨大冲击,开始重视社会保障预算的作用,并于2010年首次试编统筹层次分险种的年度社会保险预算,于2013年正式编制了全国社会保险基金年度预算;但是,有关社会保障中长期预算的模型与方法、对社会保障预算执行的管理、社会保障决算数据与国民经济核算数据的衔接、社会保障精算与社会保障长期预算的衔接、社会保障预算的绩效评估等问题,都缺乏系统的理论研究的支持。因此,迫切需要对我国社会保障预算管理系统进行深入系统的研究。

本书重点讨论了社会保障中长期预测模型及其应用,以及社会保障预算、精算和核算模型的整合关系,梳理了美国和英国等社会保障预算和精算管理的基本经验,分

析了我国社会保障预算和精算管理的发展现状和存在问题,讨论了社会保险基金的不同融资模式及其收支平衡关系,给出了社会保障系统精算平衡模型的总体框架,讨论了社会保险精算预测所需的基础数据及其特点,列举了精算评估必需的精算假设及其设定原则,以及基于人口、经济和社会保障系统的内在联系,构建了在开放系统下社会保障精算平衡模型的总体框架,构建了人口、劳动、就业、工资和利率等预测模型,并与社会保障系统平衡模型对接。本书还研究了社会保险分险种的未来收支预测方法和精算模型,梳理和讨论了社会保障基金长期随机预测模型、微观模拟模型的类型和特点及在公共政策分析中的应用,研究了对国民经济核算与社会保障核算的关系,以及国民经济核算与社会保障预算数据的对接等问题。

社会保障预算、精算与核算的整合建模与应用研究是一项涉及国民经济核算、公共财政预算和社会保障精算的跨学科的复杂大系统。对于这一系统,尽管我们做了比较长期的研究,但仍然感觉只是一个良好的开端,很多具体问题值得深入研究。无论如何,本书对我国构建社会保障长期预测模型,对构建社会保障预算、精算与核算的整合系统,具有重要的参考价值。

王晓军

2018 年 2 月

第 1 章 总论	1
1.1 社会保障的范畴	2
1.2 社会保障预算的意义	2
1.2.1 什么是社会保障预算	2
1.2.2 为什么要实行社会保障预算	3
1.3 社会保障核算的意义	4
1.4 社会保障精算的意义	5
1.5 社会保障预算、精算和核算的关系	5
1.6 本书的结构和主要内容	6
参考文献	7
第 2 章 社会保障预算和精算管理的国际经验	8
2.1 社会保障预算和精算管理的国际经验	9
2.2 美国的社会保障预算和精算制度	10
2.2.1 美国的社会保障体系	10
2.2.2 美国的社会保障预算	11
2.2.3 美国的社会保障预算管理	12
2.2.4 美国的社会保险基金精算管理	13
2.3 英国的社会保障预算和精算体系	15
2.3.1 英国的社会保障体系	15
2.3.2 英国的社会保障预算	17
2.3.3 英国的社会保障预算管理	18
2.3.4 英国的社会保险精算管理	19
参考文献	21
第 3 章 我国社会保障基金的预算与精算管理	22
3.1 中国的社会保障制度	23
3.2 社会保障资金的范畴和分类	26

3.3	中国社会保障预算管理的现状	26
3.3.1	社会保障预算的相关政策进展	27
3.3.2	社会保障预算实践	27
3.4	我国社会保险基金的预算编制	30
3.4.1	社会保险的预算指标	30
3.4.2	我国社会保险基金预算的编制方法	32
3.4.3	社会保险基金预算的编制和审批程序	34
3.5	我国社会保险精算管理的状况	35
3.5.1	养老保险精算评估相关工作	35
3.5.2	社会保险精算管理机构	36
3.5.3	建立我国社会保障预算和精算管理建议	37
	参考文献	38
第4章	社会保险基金的融资与平衡	39
4.1	社会保险基金的融资模式	40
4.1.1	现收现付制	40
4.1.2	基金积累制	41
4.1.3	混合制	41
4.2	社会保险基金的收支平衡关系	42
4.2.1	现收现付制下的收支平衡关系	42
4.2.2	基金积累制下的收支平衡关系	46
4.2.3	混合制下的收支平衡关系	47
4.3	社会保障基金收支预测模型	50
4.3.1	传统外推模型	51
4.3.2	精算模型	51
4.3.3	宏观模型	52
4.3.4	微观模拟模型	53
	参考文献	54
第5章	社会保障系统精算平衡模型	55
5.1	总体框架	56
5.2	精算平衡模型	56
5.2.1	年收支平衡	57
5.2.2	长期精算平衡	57

5.3	数据和假设	59
5.3.1	基础数据和数据来源	59
5.3.2	精算假设	60
5.4	人口预测	65
5.5	经济变量预测	67
5.5.1	劳动力供给	67
5.5.2	就业人口	67
5.5.3	工资	68
5.5.4	利率	68
5.6	参保人口预测	69
	参考文献	70

第 6 章 社会保险分险种精算模型 71

6.1	养老保险的精算评估模型	72
6.1.1	现收现付制下的债务评估	72
6.1.2	现收现付制下的未来收支预测	74
6.2	医疗保险的精算评估模型	77
6.2.1	医疗费用的分担方式	77
6.2.2	医疗费用的支付方式	78
6.2.3	医疗保险基金的支出估计	79
6.2.4	医疗保险基金的收入估计	80
6.3	工伤保险的收支估计	80
6.3.1	工伤保险的费率分类	81
6.3.2	工伤保险基金的收支估计	83
6.4	失业保险的收支估计	88
6.4.1	失业水平的度量与统计	88
6.4.2	失业保险基金的收支估计	89
6.5	生育保险的收支估计	92
6.5.1	生育保险的收支项目	92
6.5.2	生育保险基金的收支估计	92
	参考文献	94

第 7 章 社会保障基金长期随机预测模型 95

7.1	美国的两种社会保障基金长期财务预测模型	96
-----	---------------------------	----

7.2 OSM 模型	98
7.3 CBOLT 模型	101
7.4 OSM 模型与 CBOLT 模型的比较与选择	102
参考文献	106
第 8 章 社会保险微观模拟模型及应用	108
8.1 什么是微观模拟模型	109
8.2 微观模拟模型的类型	110
8.2.1 静态模型和动态模型	110
8.2.2 时期模型和队列模型	111
8.2.3 离散模型和连续模型	111
8.2.4 开放模型和封闭模型	111
8.3 微观模拟模型在社会保障领域的应用	112
8.3.1 美国国会的长期微观模拟模型	112
8.3.2 意大利社会保障动态微观模拟模型	116
8.3.3 构建我国的社会保障微观模拟模型	118
参考文献	118
第 9 章 国民经济核算与社会保障预算	120
9.1 国民经济核算的基本原理	121
9.1.1 国民经济核算中的部门分类	121
9.1.2 国民经济核算中的流量与存量	124
9.1.3 国民经济核算的基本结构	126
9.2 社会保障核算的基本原理与方法	126
9.2.1 中国社会保障核算的现状	126
9.2.2 社会保障核算的对象	128
9.2.3 社会保障核算方法	129
9.3 国民经济核算与社会保障预算数据对接	132
参考文献	133
后记	134

第1章 总论

1.1 社会保障的范畴

按照国际劳工组织(International Labour Organization,[2018])给出的定义,“社会保障是社会通过一系列的公共措施对其成员提供的保护,以防止他们由疾病、妊娠、工伤、失业、残疾、老年及死亡导致的收入中断或大大降低而遭受经济和社会困窘,包括对社会成员提供的医疗照顾及对有儿童的家庭提供的补贴”。但是,关于社会保障,国际上并没有一个统一的、普遍认可的概念内涵和外延。欧盟统计部门在20世纪80年代发布了支持社会保障项目的统计标准《欧洲社会保护综合统计体系(ESSPROS)》(European Communities,[2008])。该标准给出的一般定义是:社会保障包括由公共组织和私人组织对家庭和个人提供的应对某些风险或满足某些需求的保障计划。风险和项目一般包括疾病/健康保健、伤残、老年、遗属、家庭和儿童、住房及其他社会排斥等。提供的保障类型一般包括现金给付、报销费用和直接提供物品和服务等。在中国,社会保障一般指国家和社会依法对社会成员基本生活予以保障的社会安全制度,包括社会保险、社会救济、社会福利和优抚安置等。

社会保险是由国家制定的一项重要社会政策,通过社会筹资,为劳动者因老年、疾病、伤残、失业、生育、死亡等造成的经济损失,以及收入能力丧失或下降提供基本保障。在我国,社会保险包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险五大险种。按照我国人力资源与社会保障部给出的定义,养老保险是国家和社会根据一定的法律和法规,为解决劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的劳动年龄界限,或因年老丧失劳动能力退出劳动岗位后的基本生活而建立的一种社会保险制度。其目的是保障老年人的基本生活需求,为其提供稳定可靠的生活来源。医疗保险是当人们生病或受到伤害后,由国家或社会给予的物质帮助、提供医疗服务或经济补偿的一种社会保障制度。失业保险是指由社会集中建立基金,对因失业而暂时中断生活来源的劳动者提供物质帮助的制度。工伤保险是指国家和社会为在生产、工作中遭受事故伤害和患职业性疾病的劳动者及亲属提供医疗救治、生活保障、经济补偿、医疗和职业康复等物质帮助的一种制度。生育保险是在劳动者因生育子女而暂时中断劳动时,由国家和社会及时给予物质帮助的一项制度。

1.2 社会保障预算的意义

1.2.1 什么是社会保障预算

社会保障预算是指政府为实现社会保障目标,依据有关法律、法规,筹集和分配

社会保障资金的基本社会保障收支计划。按照 Scholz (2000) 给出的定义, 社会保障预算包括两个方面: 一是统计基础, 包括对社会保障收入和支出的一致性计量; 二是对收入和支出的预测, 即在相关经济和人口假设下对未来社会保障收入和支出进行模拟和预测。从这个定义看, 社会保障预算建立在社会保障收支统计之上, 通过建立社会保障未来收支预测模型, 预测社会保障未来收支, 作为制定预算的依据。在我国, 1995 年《中华人民共和国预算法实施条例》正式提出“各级政府预算按照复式预算编制, 分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算”。但在实际执行中, 至今没有建立起专门的社会保障预算。2010 年, 《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》, 对社会保险基金提出了预算要求: “社会保险基金预算是根据国家社会保险和预算管理法律法规建立、反映各项社会保险基金收支的年度计划”。可见, 当前我国只有社会保险基金预算, 没有社会保障预算, 只有社会保险的年度预算, 没有中长期社会保险基金和社会保障预算。本书所指的社会保障中长期预算是在社会保障收支统计之上, 对未来收支的预测和分析。关于社会保障预算管理中包括的预算的具体编制、审批、执行、调整和决算等环节和程序不在本书的讨论范围内。

1.2.2 为什么要实行社会保障预算

社会保障是国家建立的、能够保障全体公民在面临灾害、生老病死、失业及无收入和低收入等风险时, 维持基本生活, 并增进公共福利的制度安排。社会保障需要通过收入再分配的手段实现。政府作为社会保障制度的建立者、组织者和最终风险担保者, 需要为实现社会保障目标安排社会资金的筹集和分配, 社会保障预算正是社会保障基金财务管理的重要手段。通过预算, 在一定的保障目标下筹措资金, 在一定的筹资能力下, 提供公平和适度的保障。因此, 社会保障预算制度的建立有助于政府管理社会保障制度, 合理分配社会保障资源, 保证资金的正确使用方向, 能够使财政对基金的监督管理更加直接、透明。政府根据有关法律和法规, 通过一定的立法审批程序制定的社会保障预算具有强制性, 能够充分保证社会保障制度收入和支出的相对稳定性。

在发达国家, 通常有超过 20% 的 GDP 通过社会保障系统实现收入的再分配。依据 OECD 的统计数据 (OECD. Stat, [2018]), 2013 年 OECD 成员国公共社会支出占 GDP 比例平均为 21.9%, 其中, 比利时、丹麦、芬兰和法国的公共社会支出占 GDP 的比例超过 30%。OECD 的“公共社会支出”类似我国的社会保障支出, 指由政府主办的, 通过公共再分配手段对低收入家庭、老年人、残疾人、患病者、失业者及年轻人等提供的应对老年、疾病、伤残、失业、生育及贫困等风险的保障性收入, 收入的类型包括现金、实物、服务和税收减免等。在我国, 目前还没有相对独立的

社会保障统计体系,与社会保障相关的数据分散在不同类别的统计中,关于实物、服务和税收减免等社会保障支出没有相关的统计。因此,不存在与 OECD 可比口径的社会支出数据。如果按照林治芬(2012)给出的方法进行初步估计,2013 年我国在社会保障方面的公共支出约占财政支出的 1/3,约占 GDP 的 8%^①。可见,这一数据远低于 OECD 的平均水平。尽管如此,社会保障作为社会经济发展中重要的收入分配制度安排,在收入再分配中发挥着重要的作用,因此,必然需要有计划地审慎运行,而对社会保障进行定量财务管理最有效的工具就是社会保障预算。

政府作为社会保障制度的建立者、运行监管者和最终责任担保者,为了保障制度的公平性和可持续发展,对社会保障资金的筹集和分配必然要有计划地进行。对于社会保障中的社会救助和社会福利,由于其资金来源于公共财政,一般要列入政府公共财政预算。对于以缴费或征税为主要筹资来源的社会保险,政府承担对支付缺口的补贴职责,从而也需要实行预算管理。因此,社会保障预算是一个国家社会政策发展规划的必要组成部分,也是中长期发展规划的重要组成部分。同时,社会保障预算也能支持政府有关民生的政治决策。

1.3 社会保障核算的意义

国民经济核算是对一定时期内某一国家或地区内常住单位全部经济活动的全面核算,一般遵循国际公认的概念、定义、分类和核算标准,通过一整套相关的、连续的和综合的宏观经济账户和平衡表,以流量和存量的方式,反映国民经济的总体状况、内部结构和相互联系,为度量国民经济的发展水平,监测、分析和评估社会经济的发展状况,制定国民经济发展规划,以及为国际比较分析等提供依据。

社会保障是社会经济体系的重要组成部分,是国民经济核算的重要内容,国民经济核算关注的是经济总体和不同经济部门之间的联系,并不提供以社会保障为中心的专门核算,在国民经济核算中,社会保障活动被分散记录在不同经济部门的经济活动中。实际上,社会保障是一个涉及多个部门、多种经济流量和存量的复杂系统,为了全面反映社会保障的整体水平和结构,为社会保障预算提供依据,应该建立专门的社会保障核算系统,并作为国民经济核算的卫星账户,与国民经济核算中心框架对接。

^① 如果按照财政部和国家统计局公布的数据,粗略估计我国的公共社会支出,2013 年全国财政社会保障支出约为 23 264 亿元(社会保障和就业支出 14 490 亿元+医疗保障支出 4294 亿元+住房保障支出 4480 亿元=23 264 亿元)。2013 年全国社会保险基金支出 27 916 亿元,财政补贴 4403 亿元,因此,公共社会支出大约为 46 777 亿元(财政社会保障支出 23 264 亿元+社会保险基金支出 27 916 亿元-4403 亿元财政社会保险补贴)。2013 年全国 GDP 为 592 963 亿元,公共社会支出约占 GDP 的 8%。