

# 社会保障预算概论

曾海水摇著

经济管理出版社



## 序

## 刘溶沧

社会保障制度，是国家和社会为了全体社会成员的基本生存权利，保证和促进社会稳定和经济发展，对由于失业、年老、疾病、灾害及丧失劳动能力等各种原因而失去生活保障的社会成员，通过国民收入分配特别是再分配的方式，给予一定的财政援助的社会经济制度。

现代社会保障制度产生于 19 世纪后期，距今已有 100 多年的历史。我国社会保障制度的建立经历了五个阶段：建国初的创立时期；20 年代前后的发展时期；30 年代前后的“混乱”和停滞时期；40 年代后的恢复和改革时期；50 年代的全成发展和逐步规范时期。在进入 21 世纪的今天，我国社会保障制度面临着巨大的就业压力和旺盛的保障需求的严峻挑战。

应当看到：改革开放 10 多年来，我国社会保障制度改革取得了重大进展，原业适宜于计划经济的“国家包揽型”保障制度，正在向适应于社会主义市场经济的“社会保障型”制度转变，社会保障范围和保障项目呈扩大趋势，社会保障资金的总规模，包括政府公共支出预算安排的支出，都在成倍地增长，以强大的社会财力支撑，适应市场经济条件下快速增长的社会保障需求。但由于改革中各种基本经济关系尚未理顺，且又缺乏统一、协调、整体推进，现行的社会保障制度很不完善。存在的主要问题是：社会化程度不高、实施范围有限、运行模式落后、权利与

义务不对等、管理体制没理顺、与市场经济的发展不配套，特别是与快速增长的社会保障需求不相适应。这些问题都需要在改革中逐步完善。

社会保障是政府的重要经济职能之一，也是政府必须提供的“准公共产品”。在我国社会主义制度下，每个公民都充分享有机会均等、人人平等的社会保障权益。同时，这种公平性还体现在收入分配关系的调整上，通过对分配起点、分配过程、分配结果进行调控，以尽力缩小收入差距，提高全体社会成员的福利保障水平；通过对劳动就业、工资分配等生产要素的有序调节，努力实现社会公平、政治稳定、经济发展，促进经济资源的优化配置及效率的提高。特别是当经济体制改革进入攻坚阶段，随着现代企业制度的建立，在激烈的市场竞争中，大批国企减员增效、下岗分流，优胜劣汰机制使部分企业被兼并或破产。经济改革与发展中遇到的各种矛盾和问题，都需要通过健全社会保障制度加以解决，否则，经济体制改革将遭遇诸多的困难与障碍。特别是近年来，在通货紧缩的态势下，政府承担着巨大的就业压力，也面临着旺盛的保障需求。

在社会主义市场经济条件下，全面推进改革，目的是要建立充满生机和活力的市场经济运行机制。而每项改革必然涉及经济利益关系的调整。社会保障制度的改革属于国民收入分配和再分配的一种特殊方式，为在市场竞争中处于劣势的低收入阶层提供生活救助，调节社会各群体间的收入差距，确保社会经济的稳定、协调发展。理论和世界各国的长期实践证明，社会保障制度的改革，离不开国家财力的支撑，同时，财政管理方式包括预算管理方式，也要不断地进行制度创新。应当肯定，近年来，以分生产税制为特征的财政改革，取得了很大的成效，财政预算改革、财政职能转变，将使财政分配和管理活动更加趋向科学、规

范和高效。

国家预算管理制度及其预算管理方式，是财政参与国民收入分配和再分配的工具和最有效的手段。根据我国社会主义市场经济的特点，改革现行相对落后的预算管理方式，建立一个多层次、全方位，覆盖政府整个收支活动的、科学规范的复式预算，显得十分重要。如果说，近些年来我国成功地实行了复式预算，按照国家上通行的预算技术组织方式，分别编制政府经常性预算和建设性预算，还只是预算改革走出的第一步；那么，下一步，就是要根据我国财政资金运行状况、财政体制改革以及整个经济体制改革的要求，按经常性预算和建设性预算的“板块式”分类的复式预算办法，进一步细化预算编制，实行部门预算。在此基础上，建立国家预算管理若干子系统，比如，政府公共支出预算、社会保障预算等，形成具有中国特色的社会保障预算管理体系。

建立社会保障预算作为一个全新的课题，将随社会保障制度改革不断深化而提上议事日程。为此，必须充分认识到建立社会保障预算是建立社会主义市场经济体制，维护国家预算完整性的需要，对于从宏观上掌握社会保障事业收支全貌，提高政府财政宏观调控能力，加大组织和筹措资金力度，依法有效增加收入，不断提高社会保障福利水平，确保社会稳定繁荣，促进社会保障事业的健康发展，都具有十分重要的意义。建立社会保障预算，一方面，严格按照现行预算规范管理方式，加强对各项社会保障资金的监督，从管理机制上杜绝资金的乱收滥支、损失浪费现象发生，使现有的社会保障资金，更好地发挥其使用效益，提高政府的社会保障能力；另一方面，通过对社会保障预算收支执行情况的分析，及时发现问题，修正管理办法，防范和化解社会保障基金风险，最大限度地保障广大公民的合法权益。从这个意

义上说，认真探讨、加快组织实施社会保障预算，理应成为一项重大的财政改革举措。

作者作为全国社会保障预算试点城市的直接参与和具体组织者，从理论和实践的结合上，进行了大胆的探讨，经过近两年的刻苦研究，写出了 80 多万字的《社会保障预算概论》，既有较高的学术价格或理论性，又具有切合实际的可操作性。作者作为我国从事社会保障预算研究的学者和实际工作者，第一次完整、全面、系统地提出了社会保障预算管理理论体系，不失为当今我国从事社会保障与财政预算管理理论研究的拓荒者。我有幸作为第一个读者，对全书进行了认真的研读，并认为本书具有以下突出特点：

第一，结构框架上的系统性。从社会保障预算管理的基本理论入手，对社会保障资金的基本属性、社会保障预算的功能特征、体系框架、改革目标到预算收支范围的划分、预算的编制原则与方法、预算收支执行、预算调整、预算资金管理、保障基金管理、财务管理，再到决算的审查与批复，尤其是对社会保障税制度设计、宏观监控系统以及改革与展望的研究，涉及预算管理改革的方方面面，使之更具系统性。

第二，理论探讨上的前瞻性。本来社会保障预算理论是个全新的课题，作者以现行的制度、预算管理方式为基础，注重研究未来社会保障预算的发展趋势和运行规律，预测未来预算管理改革的变化，以及基本的政策走向，从而深刻阐明了社会保障预算如何与市场经济的发展变化相适应、与社会保障制度不断深化改革的要求相适应、与日益增长的社会保障需求相适应，充分发挥政府财政的社会保障功能。

第三，制度设计上的创新性。我国的社会保障制度正处在全面改革、不断变化的关键时期，其预算管理的体系、制度法规尚

在建设之中。尤其是一些管理办法，今天来说是适用的，明天就不一定行得通，有些制度本身不完善，只具过渡性。作者了解这一特殊时期的政策变化，从制度创新、管理创新的需要出发，大胆地进行了探索，提出了一些可供选择的改革思路，目的在于启发人们不断地推进改革，共同探索和建立全新的预算管理方式。

第四，管理上的可操作性，该书共有十二章，前两章和后两章均以理论研究为主，中间的八章都是以实际操作为主，如预算收支划分和预算的编制、资金管理、基金管理、财务管理等都占有较大的篇幅，且注重与现行的制度相吻合，对实际工作具有很强的指导性。由于作者来自于预算管理改革的第一线，具有一定的实践经验，特别对管理中的一些热点、难点问题，作了较为深入的研究，提供了可供选择的管理改革措施。

社会保障预算的全面改革正在启动，因此，其理论体系有个发展的过程，有个成长、发育、完善的过程。书中有些理论观点，也还要经受实践的检验，不断地充实和完善。正是有鉴于此，作为一种开拓性的研究，本书难免存在着一些有争议、待修正和补充的地方，望我们与本书作者一道，为逐步完善我国的社会保障预算而共同努力。

1995年 源月于北京

摇摇摇摇( 本文作者系中国社会科学院研究员、博士生导师，  
现任中国社会科学院财贸经济研究所所长 )

序 .....	刘溶沧 (员)
<b>第一章摇概述</b> .....	( 员)
第一节摇什么是社会保障预算 .....	( 员)
第二节摇社会保障预算与社会保障制度改革的关系 .....	( 远)
第三节摇社会保障预算与其他预算管理方式的关系 .....	( 员圆)
第四节摇建立社会保障预算的现实紧迫性 .....	( 圆愿)
<b>第二章摇社会保障预算基本理论及管理体系</b> .....	( 猿)
第一节摇社会保障资金的基本属性 .....	( 猿)
第二节摇社会保障预算的功能特征 .....	( 源)
第三节摇社会保障预算体系基本框架 .....	( 缘)
第四节摇社会保障预算改革的主要目标 .....	( 远)
第五节摇社会保障预算管理体制 .....	( 苑)
<b>第三章摇社会保障预算的收支范围</b> .....	( 苑)
第一节摇社会保障预算收支范围划分的依据和原则 .....	( 苑)
第二节摇社会保障预算收入范围 .....	( 愿)
第三节摇社会保障预算支出范围 .....	( 怨)
第四节摇社会保障预算收支划分中难点探析 .....	( 怨)
<b>第四章摇社会保障预算的编制原则和方法</b> .....	( 员)

第一节 摇社会保障预算编制原则 .....	( 员圆)
第二节 摇社会保障预算编制程序与方法 .....	( 员圆)
第三节 摇社会保障预算的审查与批准 .....	( 员圆)
<b>第五章 摇社会保障预算的执行 .....</b>	<b>( 员圆)</b>
第一节 摇社会保障资金的筹集和收入征管 .....	( 员圆)
第二节 摇社会保障预算支出管理 .....	( 员圆)
第三节 摇缴拨款方式及其程序 .....	( 员圆)
第四节 摇社会保障预算的调整 .....	( 员圆)
<b>第六章 摇社会保障预算资金管理 .....</b>	<b>( 员圆)</b>
第一节 摇社会保障预算资金管理的基本方法 .....	( 员圆)
第二节 摇政府间社会保障转移支付制度 .....	( 员圆)
第三节 摇财政拨款的事业预算经费管理 .....	( 员圆)
第四节 摇救灾专项资金管理 .....	( 员圆)
第五节 摇再就业基金管理 .....	( 员圆)
第六节 摇最低生活保障资金管理 .....	( 员圆)
<b>第七章 摇社会保障基金管理 .....</b>	<b>( 员圆)</b>
第一节 摇基本养老保险基金的管理 .....	( 员圆)
第二节 摇失业保险基金管理 .....	( 员圆)
第三节 摇城镇职工基本医疗保险基金的管理 .....	( 员圆)
第四节 摇其他社会保险基金管理 .....	( 员圆)
第五节 摇住房公积金管理 .....	( 员圆)
第六节 摇社会保障基金的投资管理 .....	( 员圆)
<b>第八章 摇社会保障财务管理 .....</b>	<b>( 猿圆)</b>

第一节 瑶社会保障财务管理改革 .....	(猿猿)
第二节 瑶卫生事业财务管理 .....	(猿圆)
第三节 瑶民政事业财务管理 .....	(猿猿)
第四节 瑶劳动及社会保险基金财务管理 .....	(猿缘)
第五节 瑶社会保障财务管理网络化 .....	(猿愿)
第六节 瑶社会保障财务绩效分析与监督检查 .....	(猿缘)
<b>第九章 瑶社会保障决算制度 .....</b>	<b>(猿怨)</b>
第一节 瑶社会保障决算草案的编制 .....	(猿怨)
第二节 瑶社会保障决算的审查批复 .....	(猿园)
第三节 瑶社会保障预决算情况分析 .....	(猿园)
<b>第十章 瑶社会保障税制度设计 .....</b>	<b>(猿猿)</b>
第一节 瑶开征社会保障税的重要意义 .....	(猿源)
第二节 瑶社会保障税制度框架 .....	(猿缘)
第三节 瑶社会保障税改革的配套措施 .....	(源园)
<b>第十一章 瑶社会保障预算宏观监控系统 .....</b>	<b>(源园)</b>
第一节 瑶社会保障预算指标考核体系及宏观业绩评价 .....	(源园)
第二节 瑶社会保障预算制度和法制监控体系 .....	(源源)
第三节 瑶社会保障预算宏观监测预警系统及其风险 防范措施 .....	(源缘)
<b>第十二章 瑶社会保障预算改革与展望 .....</b>	<b>(源苑)</b>
第一节 瑶社会保障预算改革的焦点与发展趋势 .....	(源苑)
第二节 瑶社会保障预算的配套改革与制度创新 .....	(源缘)

# 第一章

## 概 述

预算管理制度，是我国财政管理的最主要、最基本的制度之一。党的十四届三中全会明确指出：“要逐步建立政府公共支出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”，形成具有中国特色的预算管理体系。建国 50 多年来，特别是改革开放 15 年来，我国财政预算制度进行了一系列重大改革，取得了显著成效。尤其是《预算法》的颁布实施、以“分税制”为主要特征的预算管理体制的推行、中央及省级地方财政实行复式预算等，这些重大改革，标志着我国政府公共财政预算管理，正在向规范化、法制化、科学化方向发展，并将随改革的进程日益完善。目前，国有企业改制进入攻坚阶段，但实行国有资产经营预算尚需时日；市场经济呼唤社会保障制度改革加快步伐，同时，也呼唤社会保障预算尽早建立。

### 第一节 什么是社会保障预算

社会保障预算，是建立在社会保障制度改革与发展的基础之

上，为社会保障事业服务，并按照科学的预算管理方式运行，成为国家预算管理体系的重要组成部分。社会保障预算概念的界定、收支范围和管理方式的确定，都与之密切相关。

---

## 一、社会保障制度

---

社会保障制度，是国家和社会为了全体社会成员的基本生存权利，保证和促进社会稳定和经济发展，对由于失业、年老、疾病、灾害及丧失劳动能力等各种原因而失去生活保障的社会成员，通过国民收入分配和再分配方式，给予一定的物质帮助和服务的社会经济制度。按照社会保障承担者的主体和整体保障程度划分，可分为社会保障型、福利国家型、国家保障型、混合保障型、社会保险型、个人储蓄型等六种。我国是一个人口众多、生产力水平较低且发展不平衡的大国，目前实行的是“混合保障型”的制度，即以政府组织为依托，互助与积累相结合的保障模式。

党的十四届三中全会的《决定》提出，我国社会保障制度改革的主要目标是：到本世纪末，基本建立起适应社会主义市场经济体制需要的资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹和个人帐户相结合、权利和义务相对应、管理和服务社会化的社会保障制度。随着改革的深化，将逐步实现老有所依、病有所医、残有所助、贫有所济、难有所帮的社会保障和福利服务网络。

按照资金筹集方式、保障项目分类，我国社会保障体系框架主要包括：一是主要由国家财政支撑的保障项目，包括社会救济、社会福利、社会优抚和安置、社区服务等；二是按国家法律强制实行、体现政府行为的社会保险项目，包括基本养老、失业、基本医疗、工伤、生育保险和住房公积金制度等，这是社会保障的主体部分；三是采取政府行政性办法面向社会筹集募捐、以及建立的残疾人保障金、社会福利基金等，主要是为了解决特

殊群体和突发性、临时性社会救助或保障项目补助，这也是缓解政府社会保障财力不足的一个重要补充渠道。另外，遵循自愿原则，以盈利为目的的商业保险项目，是以企业或单位、个人为主体，以财产保险和人寿保险为主要险种，包括个人投保、企业投保和互助性保险等项目，这是社会保险的重要补充。但由于这类保险是按照市场竞争规则和采取商业运作方式，不能体现政府行为，不是政府承担的社会保障内容，因而，也不应纳入社会保障预算管理范围。

## 二、 国家预算

国家预算，是依据国民经济宏观运行态势和年度经济社会发展目标，采取自上而下、自下而上方式编制，经法定程序审查批准的国家年度财政收支计划方案，这是国家财政的主导环节，其收支活动制约着政府活动的范围和方向。国家预算具有公平性、时效性、阶段性、包容性、法令性、公开性的特点，以“效率优先、兼顾公平”为原则，以预算资金的合理均衡分配为手段，以促进经济繁荣和全社会协调发展为目的。每一国家预算具体工作过程都包括编制、执行、决算三个阶段。

在计划经济体制下，预算是政府收支分配唯一规范的合法形式，我国在正规的预算分配之外，还存在非预算分配。在 20 世纪 80 年代我国以税收、非税收入等取得的政府性收入约占 80% 左右，而正规的税收收入仅占 20% 左右，各种基金等非税收入所占比重较大。长期以来我国预算实行简单的单式预算模式，这种“一锅煮”的作法，无疑给收支分类和分项核算、财政效果的评价，造成难以逾越的现实困难和基础性障碍。

在社会主义市场经济条件下，我国的国民收入分配格局、财政职能重点、财政收支结构、管理范围和方式都发生了一系列巨

大的变化，对国家预算管理提出了新的更高要求。为了适应我国建立社会主义市场经济体制的需要，更好地加强预算管理，在过去传统的单式预算组织形式基础上，从1994年开始，我国财政预算按照复式预算原理编制。所谓复式预算是将同一预算年度内的全部财政收入和支出按经济性质划分，分别编在两个或两个以上的预算表格中，以特定的预算收入来源保证特定的预算支出，并使两者之间具有相对稳定的对应关系。

国家预算技术组织方式的这一重大改革，具有十分重要的意义。实行复式预算，比较全面客观地反映财政活动，增强财政分配的调控力和透明度；有利于强化预算约束机制，提高预算管理水平；通过全面准确地反映政府经济活动，促进国家财政振兴和建立稳固、平衡的财政运行机制。同时，对推动投资管理体制、分税制财政体制、企业财务体制等诸方面改革的深化，能起到积极作用。

我国复式预算制度是借鉴其他市场经济国家经验，并结合我国的实际建立起来的。实行复式预算，更要坚持预算完整性和统一性原则。财政部门是编制、管理国家预算的职能部门，无论是经常性预算，还是建设性预算，都要由财政部门统一编制和管理，不能因为实行复式预算而搞财政分配的多元化，要保持国家预算的完整性。实行复式预算，还应当逐步强化财政的分配职能，纠正各种肢解财政的状况，以维护国家预算的统一性。

---

### 三、社会保障预算

---

社会保障预算，是国家预算管理体系的重要分支。是在社会主义市场经济条件下，依据生产力发展水平和社会保障制度改革与发展的要求，按照复式预算原理，考虑年度社会保障总体目标任务和政府公共支出预算规模，经过自下而上编制，并按法定程序报经批准的

年度社会保障资金收支计划。社会保障制度及其社会保障事业，所涉及的资金范围和活动方向，大体上决定了社会保障预算的收支范围和活动方向，同时制约政府社会保障的范围和活动方向。

社会保障预算收支的主要内容应包括：上级和本级政府公共支出预算安排的各项社会保障经费；依法征收的各类社会保险基金，以及结余基金及其投资收益；政府预算外筹集和面向社会募捐用于社会保障的资金等。社会保障预算的编制，要遵循统一性和完整性的原则，不论资金的来源渠道、筹资方式及其资金性质，只要是用于社会保障项目和社会保障事业的资金，其收支活动都要全部纳入社会保障预算管理，以便准确反映社会保障事业资金运动的全貌；同时，还应遵守基本保障和以筹定支原则。社会保障预算收支规模应与生产力发展水平相适应，一般情况下，社会保障预算不得列赤字，并尽可能做到收支平衡、略有结余。社会保障资金具有特定的基金性质，其来源与使用都有相对明确、比较固定的对应关系，因此，专款专用性很强，不得挤占、挪用，通过建立科学严密的预算管理和财务核算制度，严格规范其收支行为。

社会保障预算管理制度，主要应包括：（员）预算编制和审批制度；（圆）预算执行中的政策法规制度；（猿）决算审查和批复制度；（源）总预算会计、单位预算会计及其会计报告制度；（缘）社会保障资（基）金和社会保障事业单位财务制度；（远）其他与社会保障有关的财政财务管理制度等。

社会保障预算管理的主要任务：（员）运用社会保障资金缴拨手段和程序，负责和社会保障预算的编制、执行和调整；（圆）预决算办理过程中的审查和批复；（猿）社会保障资金运行中的管理与监督；（源）社会保障财务制度的制定、修改、完善和贯彻执行；（缘）社会保障年度预算及其财务制度执行情况的检查、

监督；(远)运用社会保障预算运行的财务业绩，对社会保障制度执行情况作出评价，并提出决策建议。

社会保障预算管理的作用，主要表现在：

一是有利于建立社会保障收入分配机制和财力支撑体系，最大限度地保证公民充分享有的均等、公平的社会保障权益，加快社会保障制度改革步伐，更好地发挥“社会稳定器”的作用。

二是有利于从宏观上全面了解和掌握社会保障资金的运行情况，增强政府宏观调控能力，加大资金管理力度，更好地承担起政府在社会保障事务方面所担负的责任。

三是有利于建立科学规范的社会保障资金财政约束机制，运用预算手段，拓宽筹资渠道、依法征收基金、及时足额支付，加强财政监控，彻底改变社会保障基金管理混乱的现象，提高资金使用效益。

四是有利于推动财政体制、税收制度、社会保险基金财务管理体制改革，随着社会保障预算制度的建立，将逐步形成科学、完整、严谨、高效具有中国特色的国家预算管理体系，社会保障税的适时出台，将促进税制改革，更好地调节国民收入分配格局，实现社会保障资金运行效益最大化，做到公平与效益相统一。为适应社会保障制度改革的需要，财政部已颁布了新的《社会保险基金财务管理办法》和《社会保险基金会计核算办法》，这从另一方面又为社会保障预算的建立和发展，提供了契机。

## 第二节 社会保障预算与社会保障制度改革的关系

目前，我国在实行社会主义市场经济条件下，正大刀阔斧

地进行各项经济体制改革，以建立充满生机和活力的市场经济运行机制。而每项改革必然涉及经济利益关系的调整，改革实际上是调整、优化国家、集体、个人三者间的利益分配关系，体现市场机制的自发调节作用、政府职能的宏观调控作用。社会保障制度的改革也不例外，属于国民收入分配和再分配的一种特定方式，为在市场竞争中处于劣势的低收入阶层，提供生活救助，调节社会各群体间的收入差距，确保经济社会的稳定协调发展。还应当看到：社会保障机制中的每项子系统，都需要一定的财力作支撑，离开了可靠的财力基础，实施社会保障制度，只能是空中楼阁。因此，建立社会保障预算制度，实施有效的财政财务管理，这与社会保障制度改革之间，具有相互制约、相互促进、密不可分的关系。

## 一、社会保障预算的建立与社会保障制度改革在目标、任务上具有一致性

建立新型的社会保障制度，是现代国家的重要经济职能之一，与市场经济运行中政府的宏观调控目标具有一致性。用辩证法的观点看，社会保障制

度的建立，是实行社会保障预算的基石，建立科学规范的社会保障预算，又是为了加快社会保障制度改革的步伐，发挥好保障社会稳定和经济快速发展的功能。这种功能作用、改革目标和发展方向上的一致性，主要体现在：

第一，在总体改革思路与适应经济发展的要求上是一致的。

无论是社会保障制度的改革，还是社会保障预算的建立，都要与社会主义市场经济体制改革的总体目标相适应；与我国的基本国情国力和生产力发展水平相适应。社会保障制度的改革方向要与社会发展的要求相适应；社会保障水平要与生产力发展水平