

第3章 我国社会保障基金的 预算与精算管理

在我国,受社会经济发展水平和社会保障发展程度的影响,社会保障预算管理和精算管理的水平相对较低,社会保险预算制度初步建立,社会保险精算制度还在探索中。本章概述了我国的社会保障制度,梳理了社会保障资金的范畴和分类,研究了社会保障预算和精算管理的现状和存在的问题。

3.1 中国的社会保障制度

社会保障制度是国家通过立法强制实施的、为公民正常生活提供基本经济保障的制度。在我国,社会保障制度包括社会保险、社会救助、社会福利和优抚保障。社会保险是社会保障的核心。其中,社会救助是最低层次的社会保障,用以保障贫困者的最低生活。社会福利增进了公民的生活福利,满足了人们较高层次的发展和享受需要。优抚保障是为军烈属的基本生活提供保障。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。

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。其目的是为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。

中国的社会保险制度最早体现在1951年由政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》(以下简称《条例》)中,《条例》的适用范围包括城镇所有企业职工,之后1953年和1956年两次对条例进行了修订,确立了适用于我国城镇职工的劳动保险制度。到1956年,已建立了以国家为主要责任主体、单位担负共同责任并一起组织实施的社会保障制度。国家直接承担着统一制定各项社会保障政策、供款和组织实施有关社会保障事务的责任,城镇企业单位负责缴纳职工的劳动保险费,农村集体则担负着救济“五保户”和优待军烈属等责任。从1957年起的10年里,中央政府开始对社会保障制度进行调整与完善。1957年和1958年,国务院颁布了《关于工人、职员退休处理的暂行规定》等法规,企业职工의退休养老成为一项独

立的制度安排；1962年国务院颁布了《关于精简职工安置办法的若干规定》等法规，开始在中国农村普遍建立起县、乡（公社）及村（生产大队）三级医疗保健网，合作医疗制度在广大农村得到确立。这一时期，卫生部、劳动部、内务部等也发布了有关规定，对公费医疗、劳保医疗、农村五保保障和军烈属优待制度等进行了相应的调整。

从1966年起的“文化大革命”时期，我国经济濒临崩溃边缘，社会保险制度遭到严重破坏。1968年底，国家撤销了主管救灾救济、社会福利等事务的内务部，负责劳动保险事务的工会也陷入瘫痪状态，劳动部门受到严重削弱，原本统一的社会保险事业陷入无人管理的混乱之中。多年来国有企业实行的统一提取社会保险费的办法被迫取消，原在劳动保险金开支的劳动保险费用改在“企业营业外”列支，形成了待遇标准按照国家政策规定执行，所需费用由企业实报实销的“企业保险”模式，使社会保险蜕变为企业或单位保险。

20世纪80年代以后，我国进入改革开放时代。改革引起了中国社会经济结构的深刻变化，社会保障制度也进入改革发展时期。1978年中国共产党十一届三中全会的召开，标志着中国社会保险制度走上改革的道路。其中最主要的改革是改变过去的企业保险，实行社会统筹的社会保险，这一期间的社会统筹实际上是地方保险。从1986年起，随着我国经济体制改革的不断深入，中国的社会保障制度进入了全面改革的新时期。1986年第六届全国人大四次会议审议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》在我国首次提出了社会保障的概念，《国营企业职工待业保险暂行规定》对后来的失业保险制度的创立产生了积极的影响。

20世纪90年代以后，我国开始对社会保险制度实施改革，制定和颁布了一系列社会保险改革的政策性文件。在法律上，城镇社会保险制度主要依据1994年颁布的《中华人民共和国劳动法》和1999年颁布的《社会劳动保险费征缴暂行条例》，以及国务院、社会保险行政主管部门和地方颁发的行政法规、部门规章和地方法规等。在实践中，不同地区按照当地政府颁发的有关养老、医疗、失业、工伤、生育等保险的实施细则执行，由于在社会经济发展水平和财政能力上存在差异，不同地区在社会保险各项的改革参数上不完全一致，这些不一致特别体现在由地方政府提供补贴和资助的项目上。

2010年10月，《中华人民共和国社会保险法》（以下称《社会保险法》）颁布，并于2011年7月1日开始实施。《社会保险法》的颁布实施，使我国社会保险制度的发展全面进入法制化轨道。该法规范了社会保险关系，规定了用人单位和劳动者的权利与义务，强化了政府责任，明确了社会保险行政部门和社会保险经办机构的职责，确定了社会保险相关各方的法律责任。依据《社会保险法》，国家建立基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度，保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得物质帮助的权利。基本养老保险包括职工基本养老保险、新型农村社会养老保险和城镇居民社会养

老保险。基本医疗保险包括职工基本医疗保险、新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险。基本养老保险制度和基本医疗保险制度覆盖了我国城乡全体居民。用人单位及其职工应当参加职工基本养老保险和职工基本医疗保险；无雇工的个体工商户、未在用人单位参加社会保险的非全日制从业人员，以及其他灵活就业人员可以参加职工基本养老保险和职工基本医疗保险；农村居民可以参加新型农村社会养老保险和新型农村合作医疗；城镇未就业的居民可以参加城镇居民社会养老保险和城镇居民基本医疗保险；进城务工的农村居民依照本法规定参加社会保险；公务员和参照公务员法管理的工作人员养老保险的办法由国务院规定。工伤保险、失业保险和生育保险制度覆盖所有用人单位及其职工。被征地农民按照国务院规定纳入相应的社会保险制度。被征地农民到用人单位就业的，应当参加全部五项社会保险。对于未就业，转为城镇居民的，可以参加城镇居民社会养老保险和城镇居民基本医疗保险；继续保留农村居民身份的，可以参加新型农村社会养老保险和新型农村合作医疗。在中国境内就业的外国人，应参照该法的规定参加我国的社会保险。城镇职工社会保险基金的主要来源是社会保险缴费。职工基本养老保险、职工基本医疗保险和失业保险费用，由用人单位和职工共同缴纳，工伤保险和生育保险费用由用人单位缴纳，职工个人不缴费。居民社会保险基金主要由社会保险缴费和政府补贴构成。新型农村社会养老保险实行个人缴费、集体补助和政府补贴相结合。城镇居民基本医疗保险实行个人缴费和政府补贴相结合。县级以上人民政府对社会保险事业给予必要的经费支持，在社会保险基金出现支付不足时给予补贴；国有企业、事业单位职工参加基本养老保险前，视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费由政府承担；在新型农村社会养老保险和城镇居民基本医疗保险制度中，政府对参保人员给予补贴；基本养老保险基金出现支付不足时，政府给予补贴；国家设立全国社会保障基金，由中央财政预算拨款及国务院批准的其他方式筹集的资金构成，用于社会保障支出的补充和调剂。

2014年2月，国务院颁布《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》将于2009年9月开始试点的新型农村养老保险和2011年7月启动的城镇居民养老保险合并实施，在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度。城乡居民的基本养老保险筹资由个人缴费、集体补助和政府补贴构成，个人缴费水平从100元到2000元，设12个档次。集体补助资金不做强制规定，鼓励有条件的村集体经济和有条件的社区通过公益事业资金筹资补贴城乡居民基本养老保险，鼓励其他社会经济组织、公益慈善组织和个人为参保人缴费提供资助，集体补助的上限为当地设定的最高缴费档次标准。政府补贴用于支付城乡居民基本养老保险中的基础养老金部分，中央财政对中西部地区按中央规定的基础养老金标准给予全额补贴，对东部地区给付50%的补贴。地方政府对参保人缴费给付补贴，具体标

准由各省制定。个人缴费、集体补助和地方政府对参保人的缴费补贴都计入个人账户,按个人账户进行权益积累和待遇计发。

2015年1月,国务院颁布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,将机关事业单位的离退休金制度改革为与城镇职工基本养老保险制度相同的基本养老保险制度。

3.2 社会保障资金的范畴和分类

按照社会保障的范畴,我国的社会保障资金应该包括全国社会保障基金、财政性社会保障资金和社会保险基金等不同类别。依据全国社会保障基金理事会网站资料,全国社会保障基金设立于2000年8月,是国家社会保障储备基金,由中央财政预算拨款、国有资本划转、基金投资收益和国务院批准的其他方式筹集的资金构成,专门用于人口老龄化高峰时期的养老保险等社会保障支出的补充、调剂,由全国社会保障基金理事会负责管理运营。财政性社会保障资金是公共财政通过一般税筹资的用于社会保障项目支出的资金,这些项目一般包括社会优抚、社会救济和最低生活保障。

社会保险基金包括基本养老保险基金、基本医疗保险基金、工伤保险基金、失业保险基金和生育保险基金。其中,养老保险按不同的保障对象和覆盖范围分为城镇职工基本养老保险、城乡居民养老保险和机关事业单位基本养老保险。自2015年国务院颁布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》以来,机关事业单位与城镇职工的基本养老保险实行了并轨改革,但在基金管理上并没有独立运行。医疗保险按覆盖对象,分为城镇职工基本医疗保险和城乡居民医疗保险,从而形成不同种类的基本养老保险和基本医疗保险基金。目前,社会保险的统筹层次较低,各类社会保险基金由地方政府按照中央要求建立和管理。社会保险基金通过单位和个人的缴费筹资,各级财政对预算缺口给予补贴。

财政性社会保障资金预算体现在政府经常性预算的社会保障支出项中。社会保险基金有独立的收支预算。全国社会保障基金作为国家社会保障储备基金,主要用于人口老龄化高峰时期养老保险等社会保障支出的补充和调剂,当前,全国社会保障基金作为政府性基金进行管理,没有列入政府公共预算管理,社会保障基金理事会定期向社会公布基金的财务状况。

3.3 中国社会保障预算管理的现状

我国对社会保障预算的理论研究很少,周顺明(2000)讨论了社会保障预算的功能、理论依据、结构框架和管理体制等问题。林治芬、高文敏(2006)从社会保障

预算的国际经验和国内现状出发,对我国建立社会保障预算的意义、总体设计、预算科目和管理体制等进行了研究。杨燕绥、阎中兴(2007)基于国际经验,从公共管理理论出发,讨论了政府的社会保障责任及社会保障预算与公共财政的关系。总体上,我国缺乏对社会保障预算的系统研究,特别是很少有对社会保障预算的定量模型及其应用的研究。在实践中,政府部门已经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。然而,我国社会养老保险基金预算编制仍处于起步阶段,面临诸多问题。

3.3.1 社会保障预算的相关政策进展

在政策层面上,回顾我国社会保障预算管理的发展路径,在中央层面上最早提出社会保障预算的应该是1993年11月通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。该决定指出,要“积极推进财税体制改革,改进和规范复式预算制度。建立政府公共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”^①。1995年,国务院通过了《中华人民共和国预算法实施条例》,指出“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”。经过多年的可行性调查研究,财政部提出先行试编社会保险基金预算。2006年10月,《国务院批转劳动和社会保障事业发展“十一五”规划纲要的通知》,明确要求“建立健全社会保险基金预决算制度”。2010年1月,国务院发布《关于试行社会保险基金预算的意见》,之后,财政部、人力资源和社会保障部联合下发《关于编报2010年社会保险基金预算的通知》,规定从2010年起,各级财政和人力资源和社会保障部门正式编制社会保险基金收支预算。2010年10月通过的《中华人民共和国社会保险法》规定“社会保险基金按照统筹层次设立预算,社会保险基金预算按照社会保险项目分别编制”。至此,社会保险基金预算管理提到法律要求的高度。

3.3.2 社会保障预算实践

在实践中,1998年前,政府一般预算中没有明确的社会保障收支项,社会保障支出分散在不同的大类下。1998年3月在原劳动部的基础上组建了劳动和社会保障部^②,之后政府一般预算科目中设立了“社会保障补助支出”科目,同时,社会保险基金实现预算外管理。2007年政府预算分类改革后,原来的“抚恤与福利救济支出”“行政事业单位离退休支出”与“社会保障补助支出”调整为“社会保障和就

① 中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,明确“改进和规范复式预算制度,建立政府公共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”。

② 2008年3月,劳动和社会保障部与人事部合并成立了人力资源和社会保障部。

业”类。2010年,按照国务院《关于试行社会保险基金预算的意见》,开始编制独立的社会保险基金预算,社会保险基金正式被纳入政府预算管理体系。

当前,我国实行预算管理的社会保障资金包括两个部分,一是由缴费筹资的独立的社会保险基金预算,二是公共财政预算支出项目中社会保障的专属科目。全国公共财政预算支出中属于社会保障性质的支出,包括“社会保障和就业”“医疗卫生和计划生育支出”“住房保障支出”三个科目。其中,社会保障和就业科目,包括人力资源和社会保障管理事务、民政管理事务、财政对社会保险基金的补助、补充全国社会保障基金、行政事业单位离退休金、企业改革补助、就业补助、抚恤、退役安置、社会福利、残疾人事业、城市居民最低生活保障、其他城镇社会救济、农村社会救济、自然灾害生活救助、红十字事业、农村最低生活保障、其他农村生活救助、其他社会保障和就业支出等项目。其中,人力资源和社会保障管理事务、民政管理事务两项支出属于社会保障行政费支出,红十字事业和残疾人事业中也包括了其中的行政费支出。“医疗卫生”科目下只有“医疗保障补助”属于社会保障性质的支出。

表 3-1 是按大类划分的 2016 年全国公共财政预算和决算数据。

表 3-1 2016 年全国公共财政预算和决算表

亿元

项 目	预 算 数	决 算 数
1. 一般公共服务支出	13 649.86	14 790.52
2. 外交支出	523.17	482.00
3. 国防支出	9765.37	9765.84
4. 公共安全支出	9228.72	11 031.98
5. 教育支出	26 741.02	28 072.78
6. 科学技术支出	6069.29	6563.96
7. 文化体育与传媒支出	3083.63	3163.08
8. 社会保障和就业支出	19 777.65	21 591.45
9. 医疗卫生与计划生育支出	12 362.81	13 158.77
其中: 医疗保障	6051.77	6220.28
10. 节能环保支出	4831.99	4734.82
11. 城乡社区支出	15 880.88	18 394.62
12. 农林水支出	17 513.44	18 587.36
13. 交通运输支出	11 630.32	10 498.71
14. 资源勘探信息等支出	5975.04	5791.33
15. 商业服务业等支出	1746.07	1724.82
16. 金融支出	1145.66	1302.55
17. 援助其他地区支出	261.62	303.17
18. 国土海洋气象等支出	2079.32	1787.06

续表

项 目	预 算 数	决 算 数
19. 住房保障支出	6451.82	6776.21
20. 粮油物资储备支出	2129.27	2190.01
21. 政府债务付息支出	5300.85	5074.94
22. 其他支出	4007.61	1899.33
23. 预备费	500.00	—
全国一般公共预算支出	180 715.00	187 755.21

资料来源：作者依据 2016 年全国一般公共预算支出决算表整理。财政部预算司网站 <http://yss.mof.gov.cn>

可见,2016 年全国公共财政中社会保障预算支出为 32 281.24 亿元(社会保障和就业支出+医疗保障支出+住房保障支出),占全国公共财政预算总支出的 17.86%,社会保障决算总支出为 34 587.94 亿元,占决算总支出的 18.42%。

表 3-2 列出了 2016 年社会保险基金收支决算数。

表 3-2 2016 年社会保险基金收支决算数

亿元

项 目	金 额
一、收入	50 112.47
1. 基本养老保险费收入	23 144.62
基本养老保险财政补贴收入	6382.95
2. 基本医疗保险费收入	11 076.03
基本医疗保险财政补贴收入	4686.61
3. 工伤保险费收入	670.44
其中：工伤保险财政补贴收入	12.53
4. 失业保险费收入	1090.31
其中：失业保险财政补贴收入	0.18
5. 生育保险费收入	497.82
其中：生育保险财政补贴收入	6.34
二、支出	43 604.85
1. 基本养老保险基金支出	27 955.56
2. 基本医疗保险基金支出	13 559.87
3. 工伤保险基金支出	588.18
4. 失业保险基金支出	975.50
5. 生育保险基金支出	525.73
三、本年收支结余	6507.62
四、年末滚存结余	65 424.71

资料来源：作者依据财政部公布的 2016 年全国社会保险基金决算数据整理。财政部预算司网站 <http://yss.mof.gov.cn>

从表 3-2 可见,总体上,2016 年全国社会保险基金的收入大于支出,存在 6 千多亿元的年度结余和约 6.5 万亿元的累计结余。但是社会保险基金在实际运行中,每个险种和不同统筹层次的资金独立运行,不能相互补贴,不同地区和不同险种的社会保险基金收支状况存在差异。从全国整体看,如果剔除财政补贴,2016 年,除工伤保险和失业保险外,全国基本养老保险、基本医疗保险、生育保险的支出大于保费征缴收入,出现了当年征缴收支缺口。财政补贴使存在收支缺口的地区维持了收支平衡,不同险种的地区统筹使资金在各统筹地区和各险种间相对隔离。

如果将财政一般公共预算中社会保障支出和社会保险基金预算合并,并扣减公共财政中用于社会保险基金的补贴部分,就是在公共预算和社会保险基金中实行预算管理和社会保障基金支出情况,见表 3-3。

表 3-3 2016 年全国实行预算管理的社会保障资金支出情况 亿元

项 目	预 算	决 算
公共财政社会保障和就业支出	19 777.65	21 591.45
公共财政医疗保障支出	6051.77	6220.28
公共财政住房保障支出	6451.82	6776.21
社会保险基金支出	43 527.19	43 604.84
社会保险基金财政补贴	11 104.34	11 088.60
合计	64 704.09	67 104.18

可见,2016 年全国社会保障决算支出合计为 6 710 418 亿元,2016 年 GDP 为 740 060.8 亿元,全国社会保障基金支出约占当年 GDP 的 9%。与发达国家相比,我国用于社会保障方面的支出比例仍然不高。

3.4 我国社会保险基金的预算编制

2010 年国务院发布的《关于试行社会保险基金预算的意见》,明确指出社会保险基金预算要单独编报,社会保险基金不能用于公共财政,公共财政预算可以补助社会保险基金。社会保险基金预算要按险种分别编制,包括企业职工基本养老保险基金、失业保险基金、城镇职工基本医疗保险基金、工伤保险基金、生育保险基金等内容。从 2011 年起,城乡居民基本养老保险基金和基本医疗保险基金一并纳入社会保险基金预算管理。

3.4.1 社会保险的预算指标

社会保险基金预算按不同险种分别编制,不同险种的预算收入指标相同,预算支出指标因险种保险责任和支出范围差异有所不同。预算收入指标包括保险费收

入、利息收入、财政补贴收入、转移收入、上级补助收入、下级上解收入、其他收入等。其中,转移收入指参保人跨统筹区域转移转入的社会保险基金收入,上级补助收入指上级政府拨付的补助收入,下级上解收入指下级政府上解的基金收入、其他收入滞纳金或其他财政部门核准的收入。预算支出指标一般包括:保险金支出、制度规定的其他待遇支出、转移支出、补助下级支出、上解上级支出、其他支出等。

对于养老保险,除了养老金支出外,制度规定的其他待遇支出还包括参保人的残病津贴、医疗补助金支出和丧葬抚恤补助支出。其中,残病津贴指按规定实际发给未达到法定退休年龄的参保者因病或非因工致残完全丧失劳动能力时的基本养老保险津贴,医疗补助金支出指按规定实际支付给未实行医疗保险地区已纳入基本养老保险基金开支范畴的离休、退休、退职人员的医疗费用,丧葬补助金支出指按规定实际支付给已纳入基本养老保险基金开支范围的离休、退休、退职人员死亡丧葬补助费用及其供养直系亲属的抚恤和生活补助费用。

对于医疗保险,待遇支出分为统筹基金支出和个人账户基金支出,统筹基金支出又分为住院统筹基金支出、普通门(急)诊统筹基金支出、门诊大病统筹基金支出,个人账户基金支出分为住院个人账户基金支出、普通门(急)诊个人账户支出、门诊大病个人账户支出、定点零售药店个人账户支出及其他个人账户支出。

对于失业保险,除了失业金支出,制度规定的其他待遇支出包括医疗补助金支出、丧葬抚恤补助支出、职业培训和职业介绍补贴支出等。其中,医疗补助金支出指按规定为失业人员在领取失业保险金期间缴纳的基本医疗保险费和医疗补助金,丧葬抚恤补助支出指按规定支付给在领取失业保险金期间死亡的失业人员的丧葬补助费用及由其供养的配偶、直系亲属的抚恤金。职业培训和职业介绍补助支出指按规定支付给失业人员在领取失业保险金期间接受职业培训的补贴和接受职业介绍的补贴。

对于工伤保险,制度规定待遇支出包括工伤医疗待遇支出、工亡待遇支出、伤残待遇支出、劳动能力鉴定费支出等,其中劳动能力鉴定费支出指按规定由工伤保险基金支付的劳动能力鉴定费用。

对于生育保险,保险待遇包括生育医疗费用和生育津贴。其中,生育医疗费用包括生育和计划生育的医疗费用及女职工生育和计划生育手术休假期间按上年度职工月平均工资计发的生育津贴。

表 3-4 给出了城镇职工基本养老保险的预算格式。

表 3-4 城镇职工基本养老保险基金预算主表

收 入 项 目	预算数	支 出 项 目	预算数
基本养老保险费收入		基本养老金支出	
利息收入		医疗补助金支出	