

社会保险基金预算管理现状的研究

高 义 林 斌*

河北大学管理学院，保定

邮箱: linbin27589@163.com

摘 要: 社会保险基金预算管理是社会保障制度长期稳定运行的核心机制，也是财政管理重要工具和必要手段。随着我国社会保险基金预算管理的内涵不断丰富，外延不断拓展，已经成为具备多个险种、覆盖全体国民的社会保险基金预算。本文主要研究社会保险基金预算管理的现状，从发展阶段、管理体制与政策以及表现出来的问题入手，分析了社会保险基金预算管理。

关键词: 政府预算；社会保险基金；管理

收稿日期：2019-08-15；录用日期：2019-09-15；发表日期：2019-10-18

Research on the Current Situation of Budget Management of Social Insurance Fund

Gao Yi Lin Bin *

School of Management, Hebei University, Baoding

Abstract: Budget management of the social insurance fund is the core mechanism of long-term stable operation of the social security system, and also an important tool and a necessary means of financial management. With the continuous enrichment of the connotation and extension of social insurance fund budget management in China, it has become a social insurance fund budget with multiple types of insurance including all the people. This paper mainly studies the current situation of social insurance fund budget management, starting with the development stage, management system and policy, and the problems that appear. It analyses the budget management of the social insurance fund.

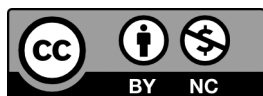
Key words: Government budget; Social insurance fund; Management

Received: 2019-08-15; Accepted: 2019-09-15; Published: 2019-10-18

Copyright © 2019 by author(s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



社会保障制度的萌芽可追溯到几千年前,经历了从社会成员互助互济、世俗慈善事业到近代政府济贫和现代社会保障体系的漫长发展过程。现代社会保障制度始于欧洲工业革命完成之后。伴随着资本主义高速发展,很多国家出现了经济危机、贫富差距、工人失业等社会问题,社会各方面的秩序面临着分崩离析的危险。资本主义国家迫切需要寻求解决这些社会问题的“良方”,现代社会保障制度正是在这种情况下建立起来的。我国社会保险基金预算管理随着改革开放进程逐步完善。但是我国社会保险基金预算管理总体上仍处于初始阶段,还有很多需要讨论的问题。本文就从三个角度展开。

1 社会保险基金预算管理的发展阶段

由于社会保险基金是在国民收入初次分配及再次分配过程中形成的,因此,社会保险基金预算是社会经济发展到一定程度的必然产物。为了能够清晰地反映其收入分配关系,中国政府从 20 世纪 90 年代,开始着手建立健全社会保险基金预算。到目前为止,中国社会保险基金预算管理的发展历程可分为以下几个阶段。

2.1 社会保险基金预算提出阶段

1993 年中共中央在《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出:“建立政府公共预算和国有资产经营预算,并可根据需要建立社会保障预算和其他预算。”1994 年国家颁布的《中华人民共和国预算法》及其《实施条例》规定:“各级政府要按照复式预算编制政府预算,政府预算分为四个部分,分别为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。”送一阶段虽然提出“社会保障预算”这一概念,但实际上主要指的是养老、医疗等社会保险基金的预算。

2.2 社会保险基金预算探索规范阶段(1996—2009 年)

在该阶段,改革持续深化,制度框架日趋完备,各地养老、医疗经办机构

纷纷建立。但是社会保险发展过程中也出现了很多问题。例如,社会保险基金征缴一度出现混乱,各地管理费用提取比例存在不合理状况,保险统筹层次不统一,基金征缴和发放都由社会保险经办机构完成存在较大的资金风险等。在条件不具备的情况下,国家对社会保险基金先采取了收支两条线管理。1996年国家颁布了《国务院关于加强预算外资金管理的决定》,明确指出,“在国家还没成立社保预算制度的阶段,对社会保险基金的管理应实行预算外资金管控的方式,使该项基金专口用于社会保障,实行收支两条线管理”。1999年出台的《社会保险费征缴暂行条例》明确养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费统称为社会保险基金,进一步规定社会保险基金实行收支两条线管理,由财政部门依法进行监督。随后,原来的劳动部、财政部等部门连续出台《关于加强社会保险基金财务管理有关问题的通知》及其他的指导性文件,使社会保险基金的管控变得更加规范。2006年《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”。2009年胡锦涛总书记在讲话中再次明确要求“要研究建立社会保障基金预决算制度,强化预算约束”。

2.3 社会保险基金预算正式建立阶段(2010—2015年)

2010年我国颁布的《社会保险法》和国务院出台的《关于试行社会保险基金预算的意见》表明我国开始建立专门的社会保险预算制度。2010年试编社会保险基金预算,人社部、财政部等部门按照政府预算管理的要求,编报了近几年的社会保险基金预算和决算。2014年新修订的预算法,进一步明确了社会保险基金预算的地位和性质。几年来,社会保险基金预算不断规范编制流程,完善编制方法,提高预算编制的质量,并逐渐形成社会保险基金预算定期公布制度,使我国社会保险基金预算管理变得更为科学。

总的来说,社会保险基金收支保持良好的发展势头。

社会保险基金预算是社会经济发展到一定程度的必然产物。我国政府顺应时代发展需要,建立了社会保险基金预算。国家、财政和社会保障有着密切的内在联系,国家是财政分配的主体,亦是社会保障分配的主体。社会保障同财

政的资源配置职能、分配职能和稳定经济等三大职能密切相关，也是公共财政的一个重要组成部分。国家、财政和社会保障通过社会保险基金预算这一措施紧密联系在一起，而社会保险基金预算有助于将国家意图、财政职能和人民利益切实兑现和落实，有利于对社会保险基金的监督和管理。

社会保险基金预算能够不断发展和完善，主要体现在下几点：

首先，社会保险基金预算的建立使社会保险基金的使用更具科学性与约束性。从20世纪90年代中期开始，由于管理上的缺陷，非法挪用社会保险基金的现象在国内某些地区频繁发生。为强化对社会保险基金使用的约束，国家将社会保险基金逐步纳入财政专户、实行收支两条线管理，初步建立起部间相互支持、相互制约的社会保险基金管理体制。按照公共财政理论的要求，一切公共资金都必须纳入到政府预算管理，接受人民的监督。社会保险费的形式征收的社会保险基金属于公共资金，应当纳入到政府的预算管理。

但是在这一时期，既没有在事前编制基金预算，又没有专项制度约束和规范工作，而且工作责权划分不规范、不清晰，导致管理漏洞很多。因此，建立并完善社会保险基金预算管理，不但使基金收支有了明确的指导与约束，而且提升了基金的预算管理水平。

其次，社会保险基金预算有助于强化社会保险基金监督。内部监督、行政监督、审计监督及社会监督是社会保险基金监督的四种主要形式。社会保险基金预算为这内部监督、行政监督和审计监督提供了数据支撑，也是其监督的基本依据。另外，公民通过基金预算能够清楚地了解社会保险基金的筹集和使用情况，增大基金使用的透明度，提高了社会监督的有效性和针对性。社会保险基金预算需要通过人民代表大会的审议，将社会保险基金监督纳入法制体系，这样可更有效的保障监督工作的顺利开展。

最后，社会保险基金预算的建立是我国社会保障事业发展的必由之路。从1996年我国就开始了社会保险基金预算制度的相关研究，探索建立社会保险基金预算的可行性和必要性。财政部社会保障司课题组提出了《关于建立社会保障预算的初步设想》的研究报告，认为已具备了实施的可能性。随后，北京、河北、安徽、福建、广东等省市先后开始了社会保险基金预算试编工作，为建

立全国统一的预算制度积累了宝贵的经验。社会保险基金预算制度的建成，是社会保险制度发展的必然结果，也是顺应时代要求的重大举措。

2 社会保险基金预算的管理体制及政策

社会保险基金预算管理体制是指中央政府和地方政府、政府各部门之间，在社会保险基金预算收支划分、支出责任划分、预决算编制、投资收益及转移支付等方面的基本制度。

2.1 我国的社会保险基金预算管理体制

我国社会保险基金预算管理体制可分为中央、省级、地市、县区四个层级，在每个层面上主要有财政部等社会保险基金预算管理机构。从社会保险基金的种类和统筹范围来看，我国还存在多个社会保险基金预算主体，部分地区和险种实现了省级统筹，有些行业还未纳入当地的社会保险基金预算。目前，社会保险基金预算管理的立法、监督和实施分别由立法机关、行政机关及其所属的人社部、财政部、审计部、监察部等负责，这些部门都在法定职责范围内享有监管责权。

根据 2010 年《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》和有关规定，人社部及所属社会保险经办机构负责制定和贯彻落实相关的社会保险业务管理政策、编制汇总社会保险基金预决算、征收社会保险费和社会保险基金发放、会计核算等日常管理工作。在税务征收的地方，税务部按照社会保险征缴规定和标准，负责征缴保险费并上缴财政部门。财政部负责有关财务会计政策的制定，统筹社会保险基金预算制度制定的所有工作，主要包括：审定社会保险基金预决算的可行性；管理社会保险基金财政专户；批复政府批准的社会保险基金预算，并保证这些预算制度的全面执行。审计部负责审计社会保险基金使用情况。全国社会保险基金理事会负责社会保险基金投资运营管理。

社会保险基金预算的编制和审议有法定的流程。首先由社会保险经办机构编制社会保险基金预算，人社部会同财政部负责审核、汇总本地区的基金预算，

然后报上一级人社部和财政部。新型农村合作医疗基金预算一般由卫生部口负责编制,由同级人社部和财政部门来审核汇总。审核汇总后,由财政部牵头,会同人社部、卫生部联合报本级政府,经政府批准后,上报本级人大常委会审查批准,并向社会公布。2014年,全国人大在预算草案中首次增加了社会保险基金预算审议内容。虽然《预算法》规定四大政府预算要经过人大审查和批复,但目前大多数地区的社会保险基金预算还未向当地人大报告。在具体编报预算时,社会保险基金预算的数据通过预算报表系统,将电子版提前向上一级财政部上报,当政府批准后,再寄送纸质报告。

2.2 我国的社会保险基金预算政策

目前我国被及社会保险基金预算的法律法规及部门文件多达十几个,此外各地政府实际工作中还制定了若干具体的地方性文件。这些政策既有与社会保险基金预算直接相关的预算法规,也有各险种中涉及社会保险基金预算的相关条款。例如,《社会保险法》《预算法》《社会保险费征缴暂行条例》《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》《新型农村社会养老保险基金财务管理暂行办法》《社会保险基金财务制度》《社会保险基金会计制度》及各地的具体实施办法等。《社会保险法》规定了“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”,并要求“社会保险基金通过预算实现收支平衡”。

《社会保险法》也规定了各险种的统筹层次:“基本养老保险基金逐步实现全国统筹,其他社会保险基金逐步实行省级统筹。”由于统筹社会保险涉及资金、人员、机构等多个方面,十分繁杂,因此统筹的具体时间和步骤,还要国务院另行颁布相关政策。

2014年修订的《预算法》中明确了社会保险基金预算的政府预算的性质。《预算法》指出,“政府的全部收入和支出都应当纳入预算”,并且“预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算”。这就明确了我国实行的是复式预算,包括“四本账”,也就是四大政府预算,同时也就明确了社会保险基金预算的政府预算性质。从此,社会保险基金预算

标志着正式纳入我国政府预算,社会保险基金预算未纳入财政预算的问题也就随之解决。2010年颁布的《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》是社会保险基金预算管理的具体指导文件。《意见》提出,从2010年起在全国范围内建立社会保险基金预算制度,明确了社会保险基金预算管理的方向和目标、原则、范围、程序和方法,是社会保险基金预算工作的纲领性文件。这是社会保险基金预算实行收支两条线管理来的又一次飞跃,标志着社会保险基金预算管理进入了一个新时代。《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》规定社会保险基金预算需要遵循五项基本原则:一是依法建立,规范统一。必须保证社会保险基金预算有法可依、有法可循,必须依据指定的程序,不超出允许的范围,在保证合法的前提下,用科学的方法调整和执行。二是专项基金,专款专用。确保基金专款专用,保证其只使用在社会保险专项之内,严禁占用和挪用的行为。三是相对独立,有机衔接。要保证社会保险基金预算独立于一般公共预算和国有资产经营预算,使之形成有机的整体,一般公共预算可用于补充社会保险基金的不足,而社会保险基金不能用于弥补其他政府预算的缺口。四是收支平衡,留有结余。在保证预算收入与预算支出平衡的基础上,尽可能使预算收入能在合理的范围内略大于支出,不得出现赤字。五是统筹地区负责基金预算编制和执行。由于我国各项社会保险基金预算仍未实现全国统筹,而且《社会保险法》也仅要求养老保险实现全国统筹,其他保险实现省级统筹,而且统筹时间和步骤还需根据实际情况具体掌握。因此需要明确统筹地区职责,使其按照规定的职责来编制和执行社会保险基金预算。

《社会保险基金会计制度》《社会保险基金财务制度》《社会保障基金财政专户管理暂行办法》等都是规范社会保险基金财务管理工作的重要文件。但是目前社会保险基金预算编制范围早已扩大,有些编审程序也有所改进,文件中的依据也有了新的法律和政策,因此在实际执行中降低了其应有的严谨性和操作性。虽然这些文件针对目前的实际情况存在很多问题,但仍然是具体操作社会保险基金预算会计和财务方面的重要规章制度,也是审计部门对社会保险基金预算审计时的重要依据。

3 社会保险基金存在的问题

3.1 社会保险基金预算编制不规范

预算编制是社会保险基金预算管理的主要内容，也是各方利益和诉求的表达。当前，社会保险基金预算编制在覆盖范围、统计预测方法、基金会计等方面依然存在一些问题，还需进一步夯实社会保险基金预算编制的基础。

3.2 社会保险基金预算编制覆盖范围不全

2010年试行的社会保险基金预算编报范围包括企业职工基本养老保险、工伤保险、失业保险、生育保险和城镇职工基本医疗保险五个险种。随着形势的发展，社会保险基金预算编报范围逐步扩大到新型农村养老保险、城镇居民养老保险、城镇居民医疗保险、新型农村合作医疗保险等。然而，公务员、事业单位人员、军队离退休人员的养老金还未纳入基金预算范围；农民、非公有制经济从业人员、灵活就业人员、城镇无保障居民等群体还有相当数量的人员尚未参保；已参保的灵活就业人员、个体从业人员等群体就业连续性差，断续缴费现象严重；部分封闭运行企业保险基金等不一定纳入预算管理，造成预算编制的缺失。另外，从制度设计上看，工伤保险已经覆盖了所有具有劳动关系的劳动者，但大量没有稳定劳动关系的灵活就业人员、自由职业者并未从保险中得到应有的补偿，致工伤问题日益突出，社会反映强烈。由此可见，我国现有的社会保险覆盖范围还不够全面，社会保险基金预算编制仍不完整，无法真实反映现阶段我国社会保险制度的现状。

3.3 社会保险基金预算统计预测方面的问题

一是社会保险基金预算统计预测体系不完整。现阶段，我国还没有建立起科学完整的社会保险基金预算统计预测体系，社会保险基金预算指标之间缺乏清晰条理的逻辑关系和勾稽关系，甚至还有一些关键指标未能纳入统计范围。边缘乡村地区的社会保险基金统计预测体系建设更是非常落后，对基层社会保险基金预算的编制造成了非常不利的影响。

二是社会保险基金预算预测模型有缺陷。虽然很多机构尝试建立社会保险基金预算预测模型,但是由于各项社会保险基金政策不统一,历史数据缺乏,建立社会保险基金预算编制模型难度较大,各种模型在不同程度上都有一些缺陷。目前在具体编制预算过程中,一般采用了人社部社会保险事业管理中也建立的预算编制模型。这个预算编制模型便于操作,较为实用,但是模型中的增长率等重要指标也存在明显的缺点,并且没有充分考虑人口数量的变化对参保人数、基金收入、基金支出等指标的影响。当基金收入受经济发展情况的影响,遇到通货膨胀或者汇率变动,都有可能影响基金的收支情况,而预算编制模型没有很好地考虑到这一点。

三是社会保险基金预算编制的指标口径不一致。由于基金编制人员和保险业务人员、新农合经办人员分别隶属不同的部口,并且分别有本部口的统计年报和会计报表,因此在编制社会保险基金预算时,往往导致统计时间和统计口径和基金预决算的编制口径不完全一致,影响了社会保险基金预算编制的准确性。

四是缺乏历史指标数据支撑。在编制基金预算时,往往要将初始预算数据与历史的增长情况进行比较,分析修正历史数据中的非正常增加情况,并由此推算出理论上的平均增长比例。但是由我国社会保险基金预算编制时间较短,缺乏必须的数据,很难通过回归分析的统计方法合理预测各项指标的增长率。

五存在“小收大支”的预算编制倾向。通过调整人为预测的指标,将收入编制偏低的现象依然普遍存在。将社会保险预算收入编小,社会保险预算支出编大,不但可超收奖、从上级争取财政补助资金,而且还避免了发放时出现缺口,导致最终形成“小收大支”的预算编制结果。

3.4 社会保险基金财务会计方面的问题

社会保险基金预算编制时需要大量的会计基础数据。但是社会保险基金预算会计处理上还存在一些问题,影响了社会保险基金预算编制的数据采集和准确性。现阶段我国使用的财务会计制度仍然沿用1999年的规定,其中所包含的险种仅有城镇企业职工基本养老保险、城镇职工基本医疗保险和失业保险种,

但现阶段的社会保险基金已经达到了九种。然而在会计核算方面,由于其他新增的社会保险基金并未明确规范其会计科目和账务处理,保险经办机构只能按照各自理解进行会计处理,往往造成会计核算口径不一致。另外,社会保险基金会计核算中缺少反映个人账户信息的会计科目;财政总预算会计核算中缺少对社会保险基金单独核算的会计科目;社会保险中个人账户基金采用收付实现制,无法真实反映政府受托责任,也无法合理确认社会保险基金运营投资的损失。

3.5 社会保险基金预算执行中约束力差

社会保险基金预算在执行中的约束力和严肃性不够,导致预算编制和执行“两张皮”,影响了社会保险基金的使用效益。这其中既有一些主观原因,也有一些客观原因。

3.5.1 主观原因

(1) 预算执行的组织系统职责不清

政府、财政、人社、税务等在预算执行过程中的职责不够明确,有时会出现扯皮、敷衍了事的情况,甚至发生职责错位、监管不到位的问题。不按预算执行原则和程序征缴和支出。由于各地征缴流程不统一,缺乏规范性,稽核和清欠力度不够,使社会保险基金不能应收尽收。社会保险基金预算经批复后,有的没有严格按照批复的预算和程序执行,导致社会保险待遇项目和计发标准不规范,存在超范围、超标准支出的情况。社会保险基金账户管理混乱。社会保险基金预算管理单位在账户管理上存在着不规范的行为,没有按规定清理整合社会保险基金的收入户、支出户和财政专户,或未将财政专户管理权限移交国库部口,增加了不必要的核算环节,这使得社会保险基金账户缺乏有序、全面、准确的管理,无法及时对账和核算,影响到社会保险基金预算的顺利执行。

(2) 社会保险基金预算缺乏执行分析

社会保险基金普遍缺乏执行分析。目前社会保险基金预算执行只有年报,不但缺乏季报、月报等常规的分析形式,也缺乏对热点和难点的追踪和研究。

(3) 社会保险基金预算调整机制不规范

社会保险基金预算执行中的调整机制不规范,随意性较大,调整程序往往

简化,基本上不经过当地人大审查和批准。

(4) 社会保险基金决算编制方法和审核程序中存在问题

社会保险基金决算编制范围不全,决算报表体系有待完善,决算说明过于简单,审核批准程序缺少必要的立法机关审核批准环节。

3.5.2 客观原因

社会保险基金刚性支出导致基金预算和执行“两张皮”。社会保险基金预算不同于一般公共预算,不能用“以收定支”的原则实现收支平衡。社会保险基金收入政策一旦设定,则长时间内很难更改,加剧了刚性支出。以社会保险基金中的养老保险基金和医疗保险基金为例,养老保险基金预算收入是按照缴费人口和缴费基数测算和编制的,但是支出却是刚性的,养老金要确保足额发放,有时需要提高待遇标准。这些都没有从基金收入的角度出发,而是从养老金的支出需求出发的。医疗保险基金预算收入是按工资总额为基础进行测算和编制的,但医疗卫生支出却是按照每个人生病情况进行报销,生病的机率和缴费的比例并没有必然的联系,往往导致预算和决算差距较大。通过在预算执行中调整政策来解决预算和执行“两张皮”的问题也不现实。由于社会保险基金政策弹性较小,调整社会保险基金收费比例往往需要更改法规,花费时间较长,流程较为复杂。

4 总结与讨论

当前我国社会保险基金预算管理理论研究相对滞后。从整理的文献资料可看出,能够将社会保险基金预算管理的实践抽象到理论层面的文献较少,具有前瞻性、系统性和完整性的理论不多,理论研究成果还远远不能满足现实需要。现阶段,大部分学者都是从专业管理方向来对具体的部分进行讨论,很少有学者从政治学、经济学、管理学、法学等角度系统地来探讨社会保险基金预算。因此关于社会保险基金预算管理的研究成果不全面,研究内容也过于浅显,甚至有的研究理念不清晰,概念界定比较混乱。总的来看,对社会保险基金预算管理的研究,在理论层面上还未形成百家争鸣、各有建树的局面,很多理论层

面的问题有待厘清。

基于国内国际政治经济社会的发展,我国社会保障建设已经奠定了良好的基础,党的十八届三中全会吹响了全面深化改革的号角,社会保障改革的力度、广度和深度有了新的推进。社会保险基金预算管理作为其重要组成部分,将按照自身发展规律和发展脉络不断前行和演进,最终在社会业的发展中更加成熟和稳定。

参考文献

- [1] 财政部. 中国财政情况 2012-2013 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2013
- [2] 邓晓兰. 财政学 [M]. 西安: 西安交通大学出版社, 2014
- [3] 高培勇. 公共经济学 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2007
- [4] 林义. 社会保险基金管理 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007