



# 大陸政府性基金、國有資本經營及社會保險基金預算管理初探

大陸政府性基金、國有資本經營預算及社會保險基金等，規模日漸成長，為大陸近年強化預算管理制度重點，本文藉由蒐集大陸預算管理相關規範等，整理其運作概況，供各界參考。

巫忠信（行政院主計總處基金預算處專門委員）

## 壹、前言

我國特種基金數量多，收支規模大，對政府相關政務推動，扮演相當重要的角色，相較於大陸，其與我國特種基金性質相近之政府性基金、國有資本經營及社會保險基金等預算，規模也日漸成長，亦為大陸近年強化預算管理制度重點。本文藉由蒐集大陸預算管理相關規範，以及大陸財政部公布之中央財政預算等，

整理其運作概況，又大陸住房公積金為其城鎮地區依法實施之住房制度，與社會保險之 5 項保險併稱「五險一金」，亦於本文介紹，供各界參考。

## 貳、大陸預算法相關規範

依大陸現行預算法規定，大陸實行一級政府一級預算，全國共分 5 級預算。預算類型包括以下 4 類（附表）：

附表 大陸預算類型

預算類型	定義及說明
一般公共預算	係以稅收為主體的財政收入，用於改善民生、經濟社會發展、維護國家安全、

預算類型	定義及說明
	國家機構正常運轉等收支預算。類似我國公務預算。
政府性基金預算	係指各級政府及所屬部門依法律、行政法規、中共中央、國務院文件規定，在一定期限內向特定對象徵收、收取資金，專項用於特定公共事業發展的收支預算，依收支平衡原則編製。性質與我國非營業特種基金預算相近。
國有資本經營預算	1. 係指自「國家出資企業」分得的利潤等收入（即繳庫數），以及辦理該等收入的支出之預算，依收支平衡原則編製。 2. 大陸「國家出資企業」類似我國國營事業，但其「國有資本經營預算」，係指「國家出資企業」之繳庫等收入，及相對支出數，此與我國國營事業預算係含括事業總收支不同。
社會保險基金預算	係對社會保險繳款、一般公共預算安排和其他方式籌集的資金，專項用於社會保險的收支預算，依收支平衡原則編製。性質與我國相關社會保險及退休基金預算相近。

資料來源：作者自行整理。

## 參、政府性基金預算概況

大陸自 1980 年以來，為籌辦水力、電力及交通等基礎建設，設立多項政府性基金，

但由於管理制度不善，造成重複設置等問題。為加強管理，財政部爰在 2010 年 9 月制訂「政府性基金管理暫行辦法」，該辦法規定，各級政府所屬部門申請徵收政府性基金，須以

法律、行政法規和中共中央、國務院文件為依據，相關規範未明確規定者，一律不予審核。

財政部負責制定全國政府性基金徵收使用管理政策制度，審核、管理及監督全國政府性基金，暨編製中央政府性基金預決算草案。地方各級財政部門依照規定負責對本行政區域內政府性基金的徵收使用管理和監督，編製本級政府性基金預決算草案。另國務院所屬部門代擬中共中央、國務院文件，凡涉及新設立政府性基金項目或調整政府性基金相關政策者，須事先徵求財政部意見。

依大陸財政部公布之 2016 年中央財政預算所列，納入該年中央政府性基金預算表之基金項目計 18 項，該年度中央政府性基金預算規模如下：

一、收入預算可安排資金數為 4,519.82 億元（人民幣，以下同），包括 2016 年收入預算數 4,271.65 億元及 2015 年結轉收入 248.17 億元。

## 論述》預算·決算



二、支出預算數為 4,519.82 億元，包括中央本級支出 3,405.23 億元及對地方轉移支出 1,114.59 億元。

### 肆、國有資本經營預算概況

大陸為因應改革開放以來累積數量龐大的企業國有資產，及為加強法律制度規範，於 2008 年 10 月制定「企業國有資產法」。該法規定屬「關係國民經濟命脈和國家安全的大型國家出資企業，重要基礎設施和重要自然資源等領域」之國有企業，由國務院代表國家履行出資人職責，其餘由地方政府代表國家履行出資人職責。

該法規定取得「從國家出資企業分得的利潤」、「國有資產轉讓收入」、「從國家出資企業取得的清算收入」及「其他國有資本收入」等收入，以及辦理該等收入之支出，應按年度編製「國有資本經營預算」，不列赤字，並納入本級人民政府預算，報本級人民代表大會批准。

依大陸財政部公布「關於 2016 年中央國有資本經營預算的說明」，納入該預算編製範圍之中央國有企業計 845 家，其收入及支出編列概況如下：

#### 一、收入預算可用總量為 1,797.23 億元（為相關企業上繳國庫數），包括：

- （一）中央國有資本經營收入預算數為 1,400 億元，其中利潤收入 1,290 億元、產權轉讓收入 10 億元（為國有股票釋股收入）、其他國有資本經營預算收入 100 億元。
- （二）上年結轉收入 397.23 億元。

#### 二、支出預算總量為 1,797.23 億元，包括：

- （一）中央國有資本經營支出預算數為 1,551.23 億元，其中中央國有資本經營預算本級支出為 1,191.23 億元（包括補充社保基金 12.47 億

元、解決歷史遺留問題及改革成本 582 億元、國有資本金注入 408.35 億元、國有企業政策性補貼 74 億元及其他國有資本經營預算支出 114.41 億元）、對地方轉移支付支出預算 360 億元。

- （二）國有資本經營預算調出資金 246 億元，係撥入一般公共預算用於保障和改善民生。

### 伍、大陸現行社會保險概況

#### 一、五項保險制度

大陸於 2010 年 10 月制定「社會保險法」，規範以下 5 項保險制度，並自 2011 年 7 月實施，其收支依預算法之規定，按統籌層次及社會保險項目，分別納入各級政府預算：

##### （一）基本養老保險

職工應參加職工基本養老保險，由用人單位和職工共同繳納保費，於達到法定退休年齡累計繳費滿 15 年

者，按月領取養老金。至屬城鄉居民養老保險者，凡年滿16歲者（不含在校學生），可在戶籍地加保，該城鄉居民養老保險基金由個人繳費、集體補助、政府補貼構成，於年滿60歲累計繳費滿15年者，按月領取養老金。

## （二）基本醫療保險

包括「城鎮職工基本醫療保險」及「居民基本醫療保險」2類，前者由用人單位和職工共同繳納保費，後者採個人繳費和政府補貼構成。符合基本醫療保險藥品目錄、診療項目等醫療費用，從基本醫療保險基金支付。

## （三）工傷保險

由用人單位繳納工傷保險費。

## （四）失業保險

由用人單位和職工繳納失業保險費。符合規定條件者，得領取失業保險金。

## （五）生育保險

由用人單位繳納生育保險費。生育保險給付包括生育醫療費用及生育津貼。

## 二、社會保險基金

依社保法規定，社會保險基金按照保險險種分別建帳，分帳核算。2016年社會保險基金收入預算4兆7,144.19億元，其中保險費收入3兆4,376.59億元，財政補貼收入1兆0,848.04億元；支出預算4兆3,546.53億元；年度收支結餘3,597.66億元；年末滾存結餘6兆0,600億元。

## 三、全國社會保障基金

另依社保法規定，國家應設立全國社會保障基金，屬社會保障儲備基金，由中央財政預算撥款等方式籌資構成，用於人口老齡化高峰時期的養老保險等社會保障支出之補充。全國社會保障基金已於2000年8月設立，截至2015年12月底，基金規模達1兆5,085.92億元。

## 陸、大陸住房公積金制度

在大陸與前述5項社會保險併稱「五險一金」者，係

在城鎮地區實施之「住房公積金制度」。大陸住房政策在計劃經濟階段，住房係由國家統一配給，為改善該階段城鎮地區普遍存在住房建設不足之問題，上海市於1991年間，經參考新加坡公積金制度推動經驗，建立上海市住房公積金制度，其後，北京、天津及南京等城市亦相繼建立所屬住房公積金制度。

國務院於1994年總結部分城市辦理經驗，發布「關於深化城鎮住房制度改革的決定」，除肯定該制度對於住房保障體系的建立及住房建設的推動作用，並提出配合大陸朝市場經濟之發展趨勢，住房制度將朝住房商品化方向改革。國務院隨後在1999年公布「住房公積金管理條例」，透過法律規定，將城鎮地區住房配給改為貨幣分配，規範用人單位及職工應共同繳納住房公積金，繳存後全部歸屬職工個人所有，並設有個人住房公積金個人帳戶。職工可因家庭購買或自建住房、翻修等進行提取或貸款等。

## 論述 » 預算 · 決算



住房公積金制度雖與前述 5 項社會保險併稱「五險一金」，惟住房公積金制度並非社會保險，而係透過法律規定實施之強制儲蓄，故各級政府預算與住房公積金之關聯性，係依住房公積金管理條例規定，編列由政府機關或公營事業等為職工提繳之數額等。

目前各城鎮職工與單位每月分別按不低於職工上一年度月平均工資之 5%，最高不超過 12% 繳存公積金。住房公積金管理中心按人民銀行規定利率向繳存職工計付利息。2015 年公積金實繳之單位 231.35 萬個，實繳之職工 1 億 2,393 萬人，全年繳存金額 1 兆 4,549.46 億元，2015 年底住房公積金繳存餘額 4 兆 0,674.72 億元。

### 柒、結語

大陸政府性基金、國有資本經營預算暨社會保險基金預算，為構成其財政預算之重要架構，隨著大陸經濟及社會持續發展，相關預算之管理及運作亦受各界關注，本文藉由整

理大陸預算管理相關規範及相關基金預算規模等，以利瞭解大陸相關基金概況，也期待各界對此部分之改革及運作成效等，再進一步探討。

### 參考文獻

1. 大陸預算法，2014 年 8 月 31 日第 12 屆全國人民代表大會常務委員會第 10 次會議表決通過修正案，2015 年 1 月 1 日施行。
2. 大陸財政部（2010 年 9 月 10 日）：財政部關於印發「政府性基金管理暫行辦法」的通知。
3. 大陸企業國有資產法，2008 年 10 月 28 日第 11 屆全國人民代表大會常務委員會第 5 次會議表決通過，2009 年 5 月 1 日施行。
4. 大陸社會保險法，2010 年 10 月 28 日第 11 屆全國人民代表大會常務委員會第 17 次會議表決通過，2011 年 7 月 1 日施行。
5. 大陸國務院（2014 年 2 月 21 日）：國務院關於建立統一的城鄉居民基本養老保險制度的意見。
6. 大陸國務院（1994 年 7 月 18 日）：國務院關於深化城鎮住房制度改革的決定。
7. 大陸住房城鄉建設部、財政部、

人民銀行（2016 年 5 月 30 日）：關於印發全國住房公積金 2015 年年度報告

8. 中國網（2006 年 7 月 3 日）：中國住房公積金制度現況與發展。
9. 大陸財政部預算司網站（<http://yss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/>）。
10. 大陸 2016 年中央財政預算（<http://yss.mof.gov.cn/2016czys/index.htm>）。❖