

社会保障指标及其体系研究

许飞琼

社会保障改革既是一项牵涉到全社会的庞大系统工程,也是我国市场经济改革中的最重要的环节之一。要评价其历史、现状、未来改革发展的规模、水平、覆盖面,及其在整个社会发展进程中的作用、地位与影响,必然需要有科学的统计指标及其体系。然而,笔者近几年来接触并收集到的有关社会保障方面的各种资料却是残缺不全、缺乏规范与科学化的,将社会保障统计指标概括为“混乱不堪”并不为过份,这种现象不仅妨碍着社会保障学科的发展(因缺乏完整而规范的统计资料),而且正在影响着社会保障事业的改革发展进程。因此,对统计学界与社会保障界而言,对社会保障指标及其体系进行专题研究显然具有必要性和紧迫性。

一、我国社会保障指标的缺陷评析

概括而言,我国的社会保障指标主要存在着下列缺陷:

1. 指标之间缺乏协调性。我国的社会保障工作一直是多部门分割管理,而依从惯例,各部门可以自行设计自己分管的社会保障项

目的统计指标,其相互之间很少沟通,是以造成许多社会保障指标之间缺乏应有的协调性。如以救灾为例,国家财政部门的救灾经费支出仅仅是指政府财政拨款的部分,而国家救灾管理部门的救灾支出实质上还包括着海内外社会各界的有关捐赠(亦统计不全);再以社会福利为例,国家主管社会福利的部门是民政部门,但民政部门的指标仅仅指政府财政拨款或社区援助的部分,并不包括企事业单位的职工福利,后者又分属于劳动部门等统计,造成了同一性质的指标连名称、口径都不一致;等等。

2. 指标残缺不全。一方面,一些没有明确主管部门或保障范围的社会保障事业根本没有相应的指标来反映,如农村的社会保障事务仅仅有“五保户”等个别指标,其他诸种社会保障事务迄今仍未有规范的指标来统计,等等;另一方面,一些明显属于社会保障范围的事务却因为传统观念或人为原因而未能在社会保障指标中有相应的体现,如城市中的公益性社会服务、残疾人事业支出、特殊教育费、职工房租补贴、住房公积金、高校助学金等等,在社会保障统计中就没有相

应的指标：等等。

3. 许多指标缺乏规范性、科学性。例如，养老保险与离退休及其他退休形式并存，同质概念却使用着多个指标，造成统计工作的人为复杂化；失业保险中的失业保险金发放使用“失（待）业救济金”指标，而正在建立的属于社会救济范畴的失业救济亦应当使用“失业救济金”指标，这两个分属不同质的社会保障子系统的社会保障项目却使用着同一指标；对工伤事故所致伤害程度的评价，事业单位与军人使用着陈旧的、简单的 6 等级制指标，企业职工则使用着 12 等级制指标来划分，同一程度的伤害因受害者分属企业或事业或部队而列入不同的等级指标；在救灾工作中，受灾、成灾或特轻灾、轻灾、重灾、特重灾的概念是相当模糊的；社会救济中的贫困救济属于历史保障项目，却至今仍未采用贫困线作为标准；等等。

4. 与其他指标相混淆。社会保障是一个具有自己独特个性且不容混淆的庞大的、自成体系的部门，它关系到全体社会成员的切身利益与整个社会的安定，因此，作为社会发展的主要部分，社会保障的指标是不应当与其他指标相混淆的。然而，由于部门分管等原因，我国的社会保障指标历来分属于劳动统计、民政统计、人事统计、卫生统计等指标系统。在国家财政部门，优抚经费指标在民政事业经费中反映，公费医疗经费指标则在行政事业单位经费指标中反映。以国家财政部门公布的 1994 年全国社会保障财务决算数据为例，当年全国社会保障经费的银行支出数为 355 亿元，^①按财政部门的解释，这个数字包括卫生、中医、公费医疗支出、抚恤和社会福利救济费以及城镇青年就业经费，到底国家财政支出中用于社会保障支出的有多少仍然不得而知，因为该数字事实上是卫生、中医、民政等部门的部分人头费与社会保障费用的综合数，从而是一个相互混淆的指标与数据。再如国家统计局每年发布

的国民经济和社会发展统计公报中，由于对社会保障的概念作错误的理解，就将社会保险方面的数据指标与金融业、商业保险业指标混在一起，不仅使该指标性质发生变异，而且使其与其他社会保障子系统相互分割。

综上所述，我国的社会保障指标现状是极不科学、极端落后的局面，它不仅直接导致社会保障指标无法形成体系，而且直接影响着社会保障事业的发展。在这种局面下，我们很难对建国以来的社会保障事业与改革开放以来的社会保障事业作出准确的评价，也无法与国外的社会保障制度进行横向比较，政府决策中的盲目性自是无法避免。

二、造成社会保障指标混乱不堪的原因

社会保障指标混乱不堪的现状，是多方面原因综合作用造成的。笔者认为，其致因主要有：

1. 社会保障由多部门分割管理是直接致因之一。多部门分管社会保障事务，是建国以来即形成的局面，但在计划经济时代，因绝大多数社会保障事务均由企业、单位、农村生产队内部处理，指标的混乱并不影响全局。在市场经济条件下，社会保障必然要成为整个社会发展和市场经济改革发展的必不可少的维系与稳定机制，从而必然要求建立统一、规范的社会保障指标及其体系，以作为评价社会保障乃至整个社会发展水平、促进科学决策的基本依据。然而，现阶段的改革对政府部门权力与利益的重新调整，实际上强化了社会保障的部门分割管理，从而导致了社会保障指标设置与规范中的自行其是。不消除这种因素或不利用高于各部门之上的权威来控制这种因素，社会保障指标就没有统一、科学、规范化的可能。

2. 社会保障尚未社会化制约着社会保障指标的体系化。在城市，社会保障并未社会

化,例如,政府的有关社会保障项目(社会救济等)就排斥着在职职工;社会福利亦未能象发达国家那样形成以享受对象为划分依据的老年人福利、儿童福利、残疾人福利、妇女福利等,是以称之为官办小福利更为恰当;国有企业与传统的集体企业等迄今仍在承担着多种应由政府或社会承担的社会保障责任,等等。在农村,虽然经济发展很快,乡镇企业成了农村的支柱产业,但许多地方要么在重复走着城市走过的企业保障制老路,要么就是没有任何保障,从而更谈不上社会化的社会保障。此外,各种社会保障项目乃至同一项目的不同对象(如公务员与企业职工等)的保障资金来源不一,社会保障对象被人为分割(如国有企业与非国有企业、固定工与合同工等),社会成员之间需要分散的保障风险就无法在更大的范围内进行分散,从而亦影响着社会保障的社会化进程。社会保障的非社会化,客观上制约着社会保障指标的体系化。

3. 社会保障体系结构未有定论。社会保障指标是为开展社会保障工作服务的,它必然要服从于社会保障体系。然而,我国的社会保障体系结构却迄今仍无定论。一方面,官方对社会保障从未有过正式的、统一的法律、法规或政策界定;另一方面,理论界亦未有统一的定论,主要有以下三种结构:一是陈良瑾、侯文若等曾将我国的社会保障划分为社会保险、社会福利、社会救助、优抚安置四大部分,此即传统划分;^②二是郑功成将我国的社会保障分为社会保险、社会福利、社会救助、军人保障、医疗保健、其他保障六大子系统;^③三是卫兴华、魏杰等将社会保障划分为收入保障、健康保障、农村社会保障、社会福利、社会救灾、社会救济、军人保障、商业保险等部分,其分类显然很混乱。^④官方与理论界均无定论,作为依附于社会保障体系的社会保障指标很难超前发展。

4. 社会保障指标的重要性被忽略。它主

要表现在以下几个方面:一是政府对社会保障的改革目前还主要是方法上的调整,尚未进入到利用科学的社会保障指标来进行科学决策的阶段;二是发达国家对以社会保障为主要内容的社会发展的评价几乎与经济发展同等重要,其具本国特色的社会保障指标亦较完善,而我国除中国社会科学院社会学所近年来发布一些评价性资料外,政府与民间对此并未给予应有的重视,经济与社会的发展评价存在着重彼轻此的倾向;三是理论研究中几乎均是重定性分析而轻定量分析;四是社会保障指标研究无论在统计学界还是在社会保障学界均还是一个空白,迄今仅有中国社会科学院社会学所朱庆芳研究员主编的一本以社会保障现状为描述对象的《社会保障指标体系》,创新性的社会保障指标研究成果非常罕见;五是各社会保障分管部门尚未开展或协调开展社会保障指标的规范化设置工作;等等。

5. 政府统计职能部门的失职。国家统计局是我国政府中的统计职能部门,从理论上讲,它应当责无旁贷地承担起制定统一化、规范化的社会保障指标及其体系的重任;但迄今为止,其不仅未能牵头对社会保障指标问题进行专门的研究与设计,连各部门之间的现有社会保障指标协调工作亦未进行,目前所起的作用仅仅是对各有关部门的社会保障指标及统计资料依样划葫芦地转载或转述,甚至错误地将社会保险数据归入金融保险业。因此,国家统计职能部门在社会保障指标及其体系的建立、管理等方面的作用是苍白无力的,笔者认为这是失职的表现。

三、建立科学的社会保障指标及其体系的措施

从前述分析可见,我国的社会保障指标设置与统计的现状堪忧,而原因又是多重的,这种局面一方面使我们无法真正准确把握社

会保障的现有水平以及社会成员对社会保障的真正需求度,另一方面又可能使政府的各种改革举措因缺乏可靠的数据指标而失去可行性,造成改革中的盲目性,糊涂决策很可能为未来的发展埋下隐患。因为社会保障作为当代社会发展的主体内容和衡量社会文明进步水平的显著标志,必须牵涉到每个社会成员、每个企事业单位和各级政府,它的开展需要以国家财政为经济后盾、需要以企业与劳动者缴费为基本前提、需要与整个社会经济的发展保持协调发展,而这些又均须以有科学、完整的社会保障指标及其统计资料来作为评价、判断、预测机制的基础条件。因此,我国必须采取有力的组织措施与技术措施,尽快建立起科学的社会保障指标及其体系。

在组织措施方面,笔者认为,应当采取下列措施:(1)从速立法。即由国家统计局牵头会同各社会保障事务的分管部门,从速制定全国统一的社会保障统计法规制度,规范社会保障指标设置的基本原则、口径、层次及有关的计算公式等。(2)明确主管。即由国务院授权国家统计局充当全国社会保障综合统计部门,在社会保障事务分割管理的条件下,由国家统计职能部门主管社会保障统计并统一发布社会保障统计资料;待成立统一的社会保障业务管理部门后,再由统计职能部门与社会保障职能部门共同承担起这一职责。(3)规范职责。即尽快明确各分管部门的统计职责与权限,以及相互协调、计算的衔接途径。(4)加强监督。即建立社会保障指标及统计的司法、行政、社会监督机制,严格执行《中华人民共和国统计法》及相应的法规,杜绝统计中的混乱局面和水份。(5)建立机构。社会保障是政策性、法制性、规范性工作,实践中只能是严格依法(政策)办事,社会保障收支的统计与分析是社会保障部门日常工作的重要组成部分,因此,应当建立专门的社会保障统计机构。通过上

述举措,就为矫正目前社会保障指标及其统计工作中的混乱局面提供了强有力的组织保证。

由于社会保障指标设计与统计工作是一项技术性工作,因此,要建立科学的社会保障指标及其体系还必须采取强有力的技术措施。笔者认为,目前应当采取下列措施:(1)纠正重定性分析轻定量分析的倾向,加强对社会保障指标及其体系的理论研究,如设立社会保障指标及其体系的研究项目、组织专门人员开展对社会保障领域的指标进行理论设计,在这方面,统计学界与社会保障界以及政府分管部门均有着重要的责任。(2)淘汰或更新一些过时的旧指标。例如,淘汰传统的军人、工作人员伤害程度评价法,代之以与企业职工一致的指标;打破官民界限,更新社会福利指标,将官办福利、企业或单位办福利、民办福利等统筹考虑;等等。(3)适应改革与发展的需要及时补充新指标,如将养老保险与离退休统一考虑并设置新的总量指标,增加规范化的失业保障指标,等等。(4)保证社会保障指标与社会发展指标以及有关经济指标的衔接,既满足总结和评价社会保障的需要,又符合国家宏观管理与协调发展社会保障事业的要求。(5)配合个人帐户制与号码制,加快社会保障事业的电脑化管理;社会保障涉及到每一个国民,面广量大,没有现代化的管理手段就不可能真正正常运转。如发达国家的每个国民均有一个社会保障号码,并入电脑网络后即全国通用,这一经验很值得我国借鉴。通过上述技术措施,社会保障指标就有可能走上科学化、规范化、体系化的正常轨道。

此外,社会保障指标一经确定,即具有强制性,如社会保险费的征收比例、养老金的高低、失业救助的标准、贫困线的测算、各种社会保障待遇的给付,等等,均是政策性极强的工作,在实践中容不得半点差错。因此,社会保障指标及其统计还应当有严格的

法律与司法保证。

四、对我国社会保障指标设置及其体系构成的初步设想

对我国社会保障指标及其体系的建设, 笔者的初步设想是:

1. 社会保障指标的设置原则。一是指标设置应当满足国家对社会保障事业的管理以及全面、准确评价社会保障事业的需要, 同时符合精炼、规范的要求; 二是各指标之间应当相互衔接、相互协调, 杜绝重复和遗漏; 三是体系化, 即各种社会保障指标能够构成一个独立、完整的指标评价体系; 四是层级化, 即社会保障指标应当根据其适用范围和内容分成多个层级, 每个层次的指标适用于对该层级社会保障内容及范围的评价。

2. 社会保障指标体系的结构。一方面, 社会保障指标体系可以划分为总量指标、子系统指标与项目指标三个层次, 其中: 社会保障总量指标用以反映、评价全国社会保障事业总体情况及其与整个社会经济发展水平的协调度, 它属于社会保障指标的最高层次; 社会保障子系统指标分别用以反映、评价社会保险、社会救助、社会福利、医疗保健、军人保障及其他社会保障子系统的实际情况及其在整个社会保障体系中所占的地位, 它是社会保障指标体系中介于总量指标与项目指标之间的核心部分; 社会保障项目指标则专门用来反映、评价各个具体的社会保障项目的实际运行情况, 它是整个社会保障指标体系的基础部分。另一方面, 社会保障指标体系亦可根据其统计汇总的程序从高到低划分为一、二、三、四等四个层级, 其中: 一级指标与前一种划分中的总量指标相通, 如全国社会保障支出、社会保障占国内生产总值比、社会保障总覆盖面等即属于社会保障一级指标; 二级指标相当于各子系统指标中的一级指标, 它反映各子系统的总体情况, 如

社会保险支出、社会保险费(税)收入、救灾面、贫困面等等, 即是二级社会保障指标; 三级指标相当于项目指标, 它反映各保障项目的具体情况, 以社会保险的支出为例, 就应当有失业保险支出、养老保险支出、工伤保险支出、生育保险支出等三级指标; 四级指标即明细指标, 它反映各保障项目的明细情况, 从而是最低层次详细指标, 如失业保险支出就可以分解为失业保险金支出、失业者医疗支出、再就业培训等明细指标。上述两种结构在内容上并不矛盾, 它们是社会保障指标体系结构的两个方面。

3. 社会保障指标的具体设计。由于篇幅所限, 本文不可能全面设计整个社会保障的指标及其体系。现仅以社会保障支出为例来说明社会保障指标的具体设计。(1) 社会保障(总)支出, 它是一个总量或一级指标, 用以反映各项社会保障措施的经费支出总额, 如果再与国内生产总值相比较, 即能反映一个国家或地区的社会保障规模大小;(2) 社会保险支出, 它是社会保险子系统的一级指标, 用以反映社会保险机构为所有劳动者支付的养老、失业、工伤、生育等各项社会保险待遇的总和;(3) 工伤保险支出, 它是社会保障项目指标或社会保险子系统内的二级指标, 用以反映社会保险机构为全体工伤者支付的死亡赔偿金、残疾赔偿金、工伤医疗费、误工工资等待遇的总和;(4) 死亡赔偿金, 它是第四级社会保障指标即明细指标, 用以反映工伤保险中支付给因工伤死亡者的家属的赔偿金, 它仅仅是工伤保险支出的一个构成部分。可见, 社会保障指标的设计不仅是十分规范和严密的, 而且在多部门分管的情况下也应当是相通和相融的。

五、研究并建立社会保障指标体系的理论与实践意义

1. 可以为社会保障改革提供科学的决

策依据。科学的决策应当建立在科学的数据资料基础之上,社会保障作为社会经济正常运行和国家长治久安的保证,更是容不得盲目决策。如社会保障的残缺不全将会导致社会的不稳定,社会保障项目能上不能下、水平能升不能降的特点决定了改革中的任何失误均会埋下隐患。如果建立了完整、规范的社会保障指标及其体系,各种数据资料就能准确反映出社会成员对社会保障的需求度和国家或社会对这种需求的满足度,以及社会保障的未来趋势和承受能力,政府的改革决策亦具有了科学的依据。

2. 能够为社会保障机构提供记录、总结、考核、监督、预测社会保障具体情况的工具。社会保障工作是政策性极强的工作,实践中容不得半点差错,社会保障各项的收支、社会保障基金的存储与运用等等,均需要科学的指标来作为记录、总结的工具;社会保障管理机构对社会保障的考核与监督亦主要是通过一系列的社会保障指标来进行,而对未来社会保障收支规模与发展水平的测算更是必须以历史与现实中的各种数量指标为依据。因此,建立科学的社会保障指标体系对于社会保障的实施与管理具有着十分重要的意义。

3. 能够作为社会发展水平的评价标志。经济发展的目的是社会发展,而社会发展的主体内容之一又是社会保障,要评价社会发展水平必然要以相应的指标及其体系作为标志。从这个意义上讲,建立社会保障指标体系无疑极大地丰富了社会发展的指标体系,并为整个国家及各地区的社会发展尤其是社会保障水平的评价提供了必要的手段和工具。

4. 能促进社会保障理论研究的健康发展。利用数理技术和量化分析作为研究的手段,已是我国理论界适应世界理论研究潮流

的必然趋势,目前社会保障理论研究的滞后局面表明,指标的残缺、数据的不全等正在制约着我国社会保障领域理论研究的发展。有了科学的社会保障指标体系,就等于可以获得完整的社会保障数据,从而使社会保障理论建立在定量分析的基础上成为可能,这显然有助于整个社会保障学科的健康发展。

5. 可以为社会保障与社会发展的国际比较服务。尽管社会保障必须建立在各国的历史与现实国情之上,其本质上是属于所在国家的事业,但我国正在走向世界,进行社会保障领域的国际比较仍然具有重要的意义。目前与国外的不可比性,是因为我国社会保障指标体系的残缺造成的,如果建立了科学的社会保障指标及其体系,显然有利于我国在借鉴国外经验和吸取国外教训的基础上,更快速、更稳妥地走出一条有中国特色的社会保障道路来。

总之,社会保障已经事实上成为我国市场经济改革和整个社会发展进程中的焦点环节,作为社会保障改革实践与理论研究工具的社会保障指标及其体系,亦应当成为社会保障体系的重要内容和统计学界、社会保障界的优先研究领域。

注释:

①《全国社会保障财务决算工作会议召开》,《中国财经报》1995年11月9日第一版。

②陈良瑾主编:《社会保障教程》,知识出版社1990年版,第6~7页;侯文若著:《现代社会保障制度》,中国经济出版社1994年版,第14页。

③郑功成著:《中国社会保障论》,湖北人民出版社1994年版,第6、466页。

④卫兴华等主编:《中国社会保障制度研究》,中国人民大学出版社1994年版。该书对社会保障未有明确界定,本文系根据该书的体系及内容概括。

(责任编辑 杨宗传)