

我国社会保障指标体系综合评价

朱庆芳

由于我国目前尚未建立统一管理和社会保障机构和全面系统的社会保障体系。本文作者从宏观角度收集了大量的社会保障统计数据,初步测算了我国社会保障的覆盖面、社会保障总支出和社会保障的地区差别。作者建议要准确全面地反映社会保障的全貌,必须尽快建立社会保障指标体系。

作者:朱庆芳,女,1933年生,中国社会科学院社会学研究所研究员。

社会保障覆盖面和社会保障支出占国内生产总值的比例,是综合反映一个国家社会保障的基本概况、实力和水平的最基础的指标。然而,目前我国还不能全面、准确地计算出这两个指标,主要原因是:

一、缺乏统一管理社会保障事业的综合机构。我国目前的社会保障是分散在民政、劳动人事、卫生、总工会等部门分头实施,由于多头管理,统计口径交叉重叠且有遗漏,即使将各主管部门数字相加,也不能准确、全面地反映我国社会保障的全貌。

二、没有确定社会保障的内涵和外延。也就是说社会保障应包括的范围和内容不确定,从世界范围看,已有142个国家建立了包括养老、伤残、疾病、生育、工伤、失业、家庭津贴等较为齐全的社会福利制度,西方一些福利国家实施了“从摇篮到坟墓”的福利政策。即使以非福利国家美国为例,政府实施的社会福利也有60多项,其中除常规的项目外,还包括住房补贴、就业培训、助学金、特殊教育、食品券、急救、康复服务、妇幼保健、卫生防疫、饮水卫生、污水处理、关怀妇女儿童等项目。据了解,西方国家的社会福利普遍包括了房租补贴、职业培训、公益性社会服务、儿童、残疾人福利及康复事业等,由于项目多、范围广,发达国家社会保障支出一般已达国内生产总值的20%左右,福利国家则高达30%左右。相比之下,上列许多项目我国未列入社会福利项目,例如国家每年为职工支付了巨额的住房、物价和实物补贴,每年补贴一千多亿元,居民虽受益很多,但因大多是暗补,职工没感到是社会福利措施。此外还有廉价的公用事业、文教卫生事业,国家也投入了大量的财政支出以弥补亏损,这些在国外是有相当一部分都计入了社会保障费中的。还有社区服务创造的价值和机关、企事业单位举办的集体福利事业以及农村的集体福利事业等,均应纳入而目前尚未纳入社会保障体系内。由于我国的社会保障支出不包括这些补贴,人为地缩小了社会保障费用。

社会保障覆盖面统计的对象是人,比资金使用更为复杂,要根据享受社会保障的不同层次进行分类,即哪些人享受较高层次,哪些是部分享受,哪些不享受。这在各种不同所有制、不同用工制度、城乡之间均有较大区别,在不同地区也有差别,需要通过调查研究才能确定。

现根据我们掌握的不完全社会保障统计资料,加上估计推算,对1993年社会保障覆盖面

和社会保障支出情况进行初步测算,供研究者研究参考,起一个抛砖引玉的作用,以使它不断完善。

(一)我国社会保障的覆盖面究竟有多少?

社会保障的覆盖面,也就是生活安全网覆盖面,它是反映生活于社会保障网络之内、有安全感的人数占社会劳动者的比例数。根据1993年的统计资料估算,我国全社会享受社会保障的人数为1.9亿多人,社会保障的覆盖面为30.4%,城乡覆盖面的差别较大,城镇为92.1%,农村只有2.7%。详见下表:

社会保障覆盖面分组情况

项 目	1993年(万人)	比重(%)
享受社会保障人数总计	19239	100
占总人口比重(%)	16.2	
相当社会劳动者比重(覆盖面)(%)	30.4	
一、按城乡分组		
1. 城镇享受社会保障人数	18009	93.6
职工人数	14849	77.2
离退休人数	2780	14.4
在校大学生人数	254	1.3
优抚、救济、安置人数	126	0.7
城镇社会保障覆盖面(%)	92.1%	
2. 农村享受社会保障人数	1230	6.4
定期优抚、救济、五保户等	942	4.9
乡镇企业有保障人数(乡办企业的10%)	288	1.5
农村社会保障覆盖面(%)	2.7%	
二、按项目分组		
1. 享受社会保险的职工	14849	77.2
2. 离退休养老人数	3134	16.3
其中:敬老院、五保户和农村领养老金人数	354	1.8
3. 优抚及定期补助人数	444	2.3
4. 困难户和精简职工定期救济人数	105	0.5
5. 社会福利院收养人数	72	0.4
6. 福利企业安置残疾人	93	0.5
7. 乡镇企业有保障人数	288	1.5
8. 在校大学生	254	1.3
三、按所有制分组		
1. 国有企业	13903	72.3
2. 集体	4751	24.7
3. 三资及其他	585	3.0

目前未享受社会保障的人数主要集中在农村,它包括4.3亿多从事农林牧副渔的劳动者和农村从事私营、个体劳动者人数,共占农村劳动者93%以上;城镇未享受社会保障的人数主要是城镇私营从业人员186万人、个体930万人、失业人员420万人,共计1536万人,约占城

镇劳动者的8%。

城镇享受部分社会保障的人数(指报销部分医疗费、领取困难补助和享受部分福利的人数)约5000万人,其中包括合同工3123万人、临时工400多万人、民工130多万、县以下城镇集体职工1200多万人、企业未安置的富余人员20万人等等。合同工人数在上表中已包括在职工人数中计入安全网内。但实际上合同工与固定工在福利待遇上是有很大差别的。

农村享受部分社会保障的人数根据民政部统计,优抚和救济对象约有1.2亿,但多属一次性和临时性救济,水平较低,还缺乏生活安全感。此外,民政系统近年来推行的农村养老保险虽已在1100个县市展开,已有3千万人参加,但尚属试点阶段,筹集养老金不足15亿,人均积累只有50元,还不足以养老,故上述这些人均属生活无安全感者。有的同志认为农村养老保险参加人数应计入安全网内,如算入,农村安全网覆盖面将提高到10%。

从总体来看,我国安全网覆盖面尚处于世界低水平之列,与国际比较,我国覆盖面只相当于低收入国家水平,离小康型(75%)的水平差距较大。据测算,我国到2000年安全网覆盖面的目标为40—50%,如果到2000年还有一半以上的人缺乏生活安全感,就不能算已实现小康。因此安全覆盖面太低,是实现小康的一个难点。在今后改革中,一方面在城镇要实现社会保障的社会化,提高覆盖率;另一方面在农村要加强农村自助型的养老保险和统筹合作医疗,采取多种形式提高农村安全网覆盖率。

(二)我国社会保障支出到底有多少?

我国社会保障支出究竟有多少?它与经济发展水平是否适应?与国外相比,社会保障占国内生产总值的比例是高还是低?

由于我国社会保障的管理没有社会化,分散在各部门,社会保障的指标体系没有建立,其内涵和外延没有确定,所以还不能准确回答以上问题,现就本人据1993年的统计资料和有关资料的估算,将各种口径的社会保障支出列出。见下表:

	1993年(亿元)	占国内生产总值(%)
一、社会保障支出(1+2)	1750	5.6
1. 职工和离退休者社会保险福利费	1670	5.3
2. 救济、优抚、社会福利费	80	0.3
二、社会保障支出(1+2+3)	1900	6.1
3. 乡镇企业及农村公益金用于社会福利	167	0.5
三、社会保障总支出(1—7项相加)	3171	10.1
4. 职工住房补贴	356	1.1
5. 物价补贴(粮、棉、油、肉、菜等)	254	0.8
6. 企事业单位实物福利支出	525	1.7
7. 社会集团购买力中用于个人消费	136	0.4
4—7项小计	1271	4.0

从上表看,第一项为1750亿元,占国内生产总值31380亿元的5.6%,这是目前社会上公

认、有确切统计的部分,但因它包括范围很不全面,遗漏的项目太多,如果把遗漏的农村社会保障支出 167 亿(估计数)计入,则为 1900 亿元,占国内生产总值的 6.1%。此数仍包括不全,主要还遗漏了几笔较大的支出,虽然没纳入社会保障体系内,但实际上国家和企事业单位作为福利分配或暗补给居民消费了,这几笔支出是:1. 职工住房补贴 1993 年约 356 亿元(按公房 27 万平方米,每平方米房租应收 1.60 元,目前只收 0.50 元,少收 1.10 元计算);2. 物价补贴,包括粮、棉、油、肉、菜等 1993 年为 254 亿元;3. 企事业单位以实物或其它形式向职工提供实物福利折款,每一职工每年约 300 多元,约占工资总额 10%,全年为 525 亿元;4. 社会集团购买力中有一部分事实上被用于个人消费,如公车私用、供暖用煤或用于公共食堂等约有 136 亿元,以上 4 笔共计 1271 亿元,再加上前 3 项共计 3171 亿元,占国内生产总值 10.1%。

这一比例与国外比较,已不算低了。据了解,日本、美国等发达国家社会保障支出约占国内生产总值 15%左右,但美、日人均国内生产总值已达 2 万多美元,而我国仅 300 多美元,属发展中国家中的低收入国家。我国社会保障占国内生产总值的比例要比印度(3%)、菲律宾(2%)、巴西、马来西亚(6%)高得多。而且我国社会保障的项目还包括不全,如低价的水、电、气、公共汽车等公用事业,国家每年要给予补贴,由于资料暂缺,未计入。还有助学金、特殊教育、再就业的职业培训等每年约有 100 多亿元也未计入。据了解,西方国家的社会保障项目有几十项,包括范围比我国宽泛得多,除以上几项均包括外,还包括妇幼保健、卫生防疫、社区服务等几十项,我国都还未纳入社会保障体系。如果按西方口径计算,则我国的比例将在 10%以上。

值得注意的是,我国社会保障支出在城乡之间、各种所有制之间、地区之间的差别都很大。如果计算城市居民或国有企事业单位的人均社会保障水平要比农村居民和非国有单位的保障水平高得多。

要全面、准确计算我国社会保障支出,必须首先确定社会保障的内涵和外延,建立和完善社会保障指标体系。

(三)我国社会保障的地区差别有多大?

在地区间,由于发展的不平衡,直接影响到社会保障水平的不平衡,社会保障的分配受各地经济效益影响,越是经济发达的地区,社会保障水平越高,反之越低。社会保障非但没有起到调节地区差距的作用,反而扩大了地区差距,如劳均社会保障费,最高的上海比最低的贵州高 13 倍,其差距比社会劳动生产率的差距 7 倍高出 6 倍。

为了确切反映社会保障水平的地区差距,我们选择了 23 个重要的、有代表性的社会保障指标组成指标体系,分成 7 个子系统,用综合评分法计算出各地的总分和子系统分进行排序。水平较高的前 10 名是上海、北京、天津、吉林、辽宁、江苏、黑龙江、宁夏、山东、河北,居后两位的是广西、贵州,最高的上海为 77.2 分,与最低的贵州 33.6 分相比,相差 2.3 倍。详见下表。

1993年各地区社会保障水平得分排序

地区	位次	综合得分	社会保障水平	社会保障覆盖率	救济扶贫	社会福利和社区福利水平	医疗卫生水平	离退水平	残疾人保障水平
全国平均		54.1	8.7	9.3	8.0	8.9	8.0	4.8	6.4
上海	1	77.2	14.9	14.6	9.4	11.7	13.0	4.4	9.2
北京	2	71.6	13.6	14.1	10.4	10.0	11.5	4.8	7.2
天津	3	68.3	13.6	14.1	9.9	8.0	11.5	4.4	6.8
吉林	4	67.2	8.3	12.1	12.9	13.8	9.7	4.4	6.0
辽宁	5	64.8	11.3	13.2	10.1	10.8	10.2	4.0	5.2
江苏	6	63.9	6.8	12.0	12.9	10.7	9.3	4.8	6.4
黑龙江	7	63.0	9.2	13.2	8.6	11.8	9.0	4.8	6.4
宁夏	8	57.3	10.2	9.4	8.8	9.5	9.4	4.8	5.2
山东	9	55.9	5.9	10.1	10.2	9.7	8.0	5.2	6.8
河北	10	55.5	6.4	10.1	8.6	8.6	8.6	5.6	7.6
广东	11	51.4	7.2	7.8	8.7	7.8	7.9	5.6	6.4
湖北	12	50.9	7.2	10.4	6.3	8.5	8.9	4.4	5.2
山西	13	50.1	8.2	9.4	5.4	5.1	8.4	4.8	8.8
新疆	14	49.3	10.0	9.2	7.1	6.5	7.7	3.6	5.2
云南	15	48.9	9.3	5.9	8.2	5.6	9.9	4.8	5.2
浙江	16	48.8	6.3	7.0	8.2	9.2	7.3	5.2	5.6
四川	17	47.7	6.6	6.7	10.6	7.0	8.0	3.2	5.6
青海	18	47.6	12.6	7.0	3.9	4.8	8.9	5.6	4.8
内蒙古	19	47.4	7.1	10.1	5.1	7.1	7.6	5.2	5.2
河南	20	47.0	3.3	8.4	7.3	9.3	7.9	4.4	6.4
陕西	21	46.2	8.5	7.2	5.7	5.8	8.2	4.0	6.8
江西	22	45.4	4.0	9.8	7.7	8.7	6.8	3.2	5.2
西藏	23	45.4	10.9	4.3	6.4	5.2	5.8	6.4	6.4
福建	24	44.6	3.5	8.1	7.6	5.9	7.9	4.4	7.2
安徽	25	43.5	4.8	9.0	5.7	7.9	6.9	4.4	4.8
甘肃	26	43.5	8.5	6.3	4.6	4.7	8.2	5.6	5.6
湖南	27	42.7	7.5	7.5	5.6	5.5	7.0	4.0	5.6
海南	28	41.9	8.1	8.1	6.2	3.0	8.5	2.8	5.2
广西	29	37.7	5.5	5.1	6.2	2.2	7.9	5.2	5.6
贵州	30	33.6	6.1	4.2	7.6	3.0	4.5	4.4	6.8

资料来源:从《中国统计年鉴》、《劳动统计年鉴》、《民政统计年鉴》中选择23个主要社会保障指标,用综合评分法计算而来。

责任编辑:张志敏