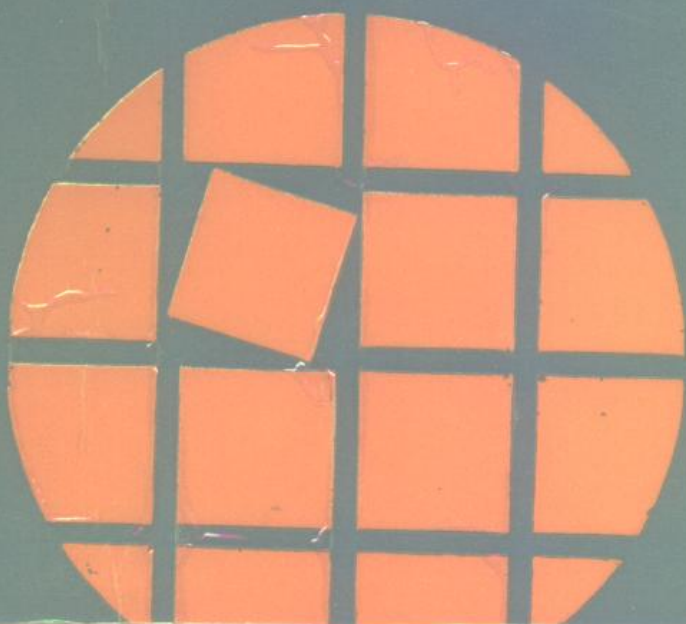


国家社会科学「七五」重点研究课题

# 社会保障 指标体系

● 主编 朱庆芳 副主编 盛兆荣



SHEHUI BAOZHANG ZHI



IXI



2 016 5376 3

# 社会保障指标体系

朱庆芳 主编  
盛兆荣 副主编

中国社会科学出版社

(京)新登字 030 号

---

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障指标体系/朱庆芳主编. —北京:中国社会科学出版社, 1993. 8

ISBN 7-5004-1436-6

I. 社…

II. 朱…

III. 社会福利-研究-中国

IV. D669. 7

---

中国社会科学出版社出版发行

(北京鼓楼西大街甲 158 号)

煤炭工业出版社印刷厂印刷 新华书店经销

1993 年 8 月第 1 版 1993 年 8 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 8. 5

字数: 175 千字 印数: 1—4000 册

定价: 6. 50 元

## 前 言

社会保障是一项牵涉到全社会的系统工程。它通过建立以社会化为标志的生活安全网，来消除竞争机制运行中产生的社会不安定因素和由此而引起的社会震动。社会保障是维护社会化大生产，促进生产力发展必不可少的手段，也是促进社会安定团结和使社会发展进入良性运行的社会稳定机制和调节机制。在深化改革与加快经济发展的进程中，社会保障的作用和地位日显重要。只有使社会保障体制的改革与社会保障事业的发展相配套，其他各方面的改革才能顺利进行，国民经济才能健康发展。

长期以来，由于社会保障事业分散管理——分属于劳动部、人事部、民政部、卫生部、总工会等部门管理，其计划和统计缺乏集中统一的规划和制度，缺乏整体的概念和准确全面的数据，更谈不到形成综合的、系统的指标体系。这种状况不利于政府部门的科学决策，也给社会保障问题的研究（包括国际比较）带来很大的困难。为此，建立一套社会保障的指标体系便成为当务之急。本书以全社会为视角，估算了社会保障支出和享受社会保障劳动者的覆盖面，还用主要指标体系对全国30个省（自治区）市的社会保障水平作了初步评价和比较。本书按社会保障的内涵分成14个方面论述，其

中绝大多数方面都列出了主要指标的统计数据，并对改革以来的发展情况、存在的问题和今后改革的思路进行了简要的分析。本书力图为各级决策部门、社会保障的主管部门和科研教学单位研究社会保障的结构、比例、速度等提供全面、系统的分析框架和翔实的数据，并力图为主管社会保障的业务部门提供科学的决策依据。各地区还可从地区评价资料中找出本地区社会保障水平的进步和差距。

本书执笔人是：朱庆芳（第一、二、十、十三章）、盛兆荣（第三、四章）、唐钧（第五、六、七、十二章）、张海鹰（第八章）、张伟（第九章）、梁向阳（第十一章）、王步涛（第十四章）。

由于目前社会保障尚处于条块分割、城乡分割、多头管理、职责分工不明的状态，再加上对社会保障内涵和外延的认识尚不一致，统计项目的设立也不够全面，因此本书所列社会保障体系的数据只能根据现行统计资料加以整理，这就难免挂一漏万，有待今后进一步修正和完善。书中的观点和数据如有不妥、不准之处，敬请读者批评指正。

编 者

# 目 录

|                                  |      |
|----------------------------------|------|
| 前言.....                          | (1)  |
| 第一章 社会保障事业与经济社会发展的关系.....        | (1)  |
| 一、建立和发展社会保障制度的必要性及含义.....        | (1)  |
| 二、社会保障与经济发展的关系.....              | (5)  |
| 三、社会保障与社会发展的关系 .....             | (14) |
| 四、九十年代社会保障事业的发展趋势和改革<br>思路 ..... | (19) |
| 第二章 社会保障事业的发展和社会保障指标<br>体系 ..... | (26) |
| 一、全国社会保障事业发展概况 .....             | (26) |
| 二、各地区社会保障水平的比较与评价 .....          | (30) |
| 三、对评价结果的几点思考 .....               | (35) |
| 四、建立社会保障指标体系的设想 .....            | (38) |
| 第三章 老年社会保障制度 .....               | (61) |
| 一、养老保险制度的建立与变革 .....             | (61) |
| 二、养老保险制度的现状 .....                | (65) |
| 三、建立有中国特色的社会养老保险体系 .....         | (70) |
| 第四章 社会医疗保障制度 .....               | (85) |
| 一、社会医疗保障制度的历史和现状 .....           | (85) |
| 二、医疗保障制度的成效 .....                | (90) |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 三、现行医疗保障制度存在的问题 .....           | (92)  |
| 四、医疗保障制度的改革思路 .....             | (96)  |
| 第五章 社会福利制度 .....                | (107) |
| 一、社会福利事业的内容、对象和经费开支 .....       | (108) |
| 二、改革以来社会福利工作的主要成就 .....         | (112) |
| 三、现行社会福利制度存在的问题和对策 .....        | (117) |
| 第六章 社会救助制度 .....                | (124) |
| 一、社会救助制度的内容、对象和经费开支 .....       | (124) |
| 二、改革以来社会救助工作的主要成就 .....         | (127) |
| 三、现行社会救助制度存在的问题和对策 .....        | (131) |
| 第七章 社会优抚保障制度 .....              | (138) |
| 一、优抚保障制度的内容、对象和经费开支 .....       | (138) |
| 二、改革以来优抚保障工作的主要成就 .....         | (142) |
| 三、现行优抚保障制度存在的问题和对策 .....        | (145) |
| 第八章 社会失业保险制度 .....              | (149) |
| 一、失业保险制度的历史状况 .....             | (149) |
| 二、现行失业保险制度存在的问题 .....           | (151) |
| 三、失业保险制度的改革思路 .....             | (153) |
| 第九章 社会工伤保险制度 .....              | (160) |
| 一、企业工伤保险制度的历史与现状 .....          | (161) |
| 二、现行工伤保险制度存在的问题及解决的<br>对策 ..... | (165) |
| 第十章 残疾人社会保障制度及指标体系 .....        | (169) |
| 一、残疾人社会保障事业的发展情况 .....          | (170) |
| 二、残疾人社会保障目前存在的问题 .....          | (172) |
| 三、对发展残疾人社会保障事业的几点看法 .....       | (175) |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 四、建立残疾人事业指标体系的设想·····           | (176) |
| 第十一章 妇女儿童社会保障制度·····            | (191) |
| 一、妇女社会保障·····                   | (191) |
| 二、儿童社会保障·····                   | (198) |
| 第十二章 农村社会保障·····                | (211) |
| 一、农村社会保障的内容、对象和经费开支·····        | (211) |
| 二、改革以来农村社会保障工作的主要成就·····        | (213) |
| 三、农村社会保障工作目前存在的问题和<br>对策·····   | (217) |
| 第十三章 职工对现行社会保障制度的评价<br>和意向····· | (220) |
| 一、三次调查的评价和意向·····               | (220) |
| 二、对三次调查意向的几点思考·····             | (223) |
| 第十四章 世界各国社会保障制度概况简介·····        | (229) |
| 一、各国社会保障制度概况·····               | (229) |
| 二、欧洲国家的社会保障制度·····              | (232) |
| 三、美国的社会保障制度·····                | (243) |
| 四、亚非国家的社会保障制度·····              | (246) |
| 五、各国社会保障制度的特点和弊端·····           | (249) |



# 第一章

## 社会保障事业与经济 社会发展的关系

### 一、建立和发展社会保障制度 的必要性及含义

什么叫社会保障?国际劳工组织在 1942 年出版的文献中称:“通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供保障,为公民提供保险金,预防或治疗疾病,失业时资助并帮助他重新找到工作”。根据我国的国情和文化传统,社会保障的含义大致是:“国家和社会对社会成员在生、老、病、死、伤、残、丧失劳动力或因自然灾害面临生活困难时给予的物质帮助,以此来保障每个公民的基本生活需要和维持劳动力再生产而建立的一种制度”。从广义讲,它是使每个人在社会生活中都有安全感的一种安全保护措施,它能使整个社会呈现稳定的局面。社会保障的主要功能,就是建立以社会化为标志的生活安全网,来消除竞争机制运行中产生的社会不安定因素及其所引起的社会震动。对于在改革中由于调整利益分配格局所出现的收入分配不公、发达地区同贫困地区、沿海和西部地区出现的收入差距扩大等现象,社会保障的作

用在于通过救济、扶贫和扶持经济开发等措施，调节收入的过大差距，以缓和社会成员之间可能出现的矛盾。此外，通过社会保障的各种措施，如加强职工培训、提高医疗保健水平、开展各种文娱活动，能增进公民的健康水平、提高其文化素质和生活质量，还有利于劳动力的流动和商品经济的发展。因此，社会保障是维护社会化大生产，促进生产力发展必不可少的手段，是促进社会安定团结，使社会发展进入良性运行的社会稳定机制和调节机制。

在我国，由于尚没有充分实现社会保障的社会化，社会保障的范围、标准和形式在不同所有制之间是不同的。在全民所有制和县以上的城镇集体所有制单位，已建立了标准较高的社会保障制度；在农村，除对困难户、贫困户给予必要的救济外，政府还对已丧失劳动能力和生活无依靠的孤老残幼实行社会救济。总的看，在城镇，以高就业为基础的社会保障体系已初步形成；在农村，以国家救济和集体办福利事业为主的自助式的社会保障制度已有了初步基础。按照我国的传统，社会保障的主要内容目前被公认的大致分以下 4 个部分：

(1) 社会保险：指劳动者及其家属在遇到生、老、病、伤、残、死、失业等风险时给予的物质帮助。包括劳动保险、失业保险、工伤保险、医疗保险、养老保险等。

(2) 社会福利：包括国家、企事业和农村集体办的集体福利事业，如低费或免费的托儿所、幼儿园、休养所、疗养院、各种活动中心等；民政系统和社会办的社会福利院、敬老院、福利生产单位和各种慈善福利机构等。

(3) 社会救助和优抚：指由国家和社会按照规定的标准，

向困难户提供最低生活需求的物质帮助，包括城乡因遇重大自然灾害和其他原因造成的生活困难所进行的救济和扶贫；对烈军属、复员军人、残废军人的优抚等。

(4) 社会服务：指社区内的各种公益性服务。

除上述四项外，目前还有许多应属于社会保障的项目，因对社会保障内涵和外延的认识尚不一致而未纳入社会保障范围。这是今后亟待研究解决的问题。

西方资本主义国家建立社会保障制度已有 200 多年的历史。到 20 世纪初，许多国家的社会保障制度已逐步完善。根据一些西方学者对 12 个西欧国家主要社会保险立法产生的历史背景分析，社会保险制度的建立，主要是由社会经济结构的变化（指工业人口和城市化比重的提高），工人运动的发展和政治民主制度的形成这三个因素决定的。或者说，西方社会保障制度是生产社会化的客观要求与资本主义制度之间的矛盾发展到一定阶段的产物。

西方社会保障制度促进了经济的发展。这是因为：(1) 为经济增长创造了一个较稳定的社会环境。这些国家实行的各种社会福利制度，使老年人、残疾人、低收入者的最低生活水平有了保证；一些国家实行的高福利、高税收政策，调节了各阶层的收入差距，在一定程度上起到了缓和阶级矛盾的作用，罢工损失普遍有所降低。(2) 促进了劳动力的流动。实施全国统一的社会保障制度后，打破了分散的企业保险所造成的流动障碍。职工变换工作，只需用社会保障卡片就可以继续享受各种福利待遇。同时由于养老的社会化，劳动力不再为赡养和照顾父母所束缚，也有利于劳动力流动和商品经济的发展。(3) 刺激了消费。由于国家向低收入者发补贴，扩

大了消费需求，有利于实现充分就业，形成良性循环；此外由于企业和职工把工资收入一部分交纳保险费，使这部分消费基金转化为用于扩大再生产基金，增强了发展经济的资金来源。（4）有利于控制人口。各国的养老保险，使人们免除了晚年的后顾之忧，改变了养儿防老的生育观，有利于提高人口素质和促进经济发展。

但是另一方面，西方国家在社会保障事业发展中也面临许多问题：（1）社会保障费用支出过大，负担过重。主要是一些高福利国家福利项目过多、标准过高，又由于老龄人口比重的提高，养老金支出过大，使社会福利开支超过了经济承受能力，使政府出现财政危机，导致生产资金的减少，削弱了经济在国际市场上的竞争力。（2）一些高福利国家实施高福利政策，出现了收入均等化趋势，降低了劳动者的劳动积极性，产生了公平和效率的矛盾：一方面因社会保险费率提高，降低了劳动者的收入；另一方面失业者不工作也可以得到优厚待遇，使一部分人宁愿依靠政府施舍而缺乏进取精神，从而影响了社会劳动生产率的提高。这说明，当社会保障支出增长过快、在国民生产总值中比重过高时，就会影响经济的发展。如何处理“公平”和“效率”的关系，是西方经济学家长期争论不休而得不到根本解决的问题。但是，就一般情况来讲，他们都是在提高“效率”的前提下适度降低和削减社会保障费用。例如近年来，西欧的一些高福利国家已经提出要对现行社会保障制度进行改革，采取了削减福利开支和提高雇主和职工交纳社会保障捐款的比例等措施；美国除削减多子女困难补助经费外，还采取了保两头（儿童和老人）、舍中间的办法，对大量有劳动能力的人口，只提供失

业救济金，而对职工的医疗保险则基本不管，以鼓励他们在竞争中自保。

总之，回顾国外社会保障建立和发展的历史，可使我们进一步认识到建立和完善我国社会保障制度的必要性。他们的一些经验和教训对我们也可起到借鉴的作用。

## 二、社会保障与经济发展的关系

### 1. 社会保障事业的发展，必须和经济发展水平相适应。

我国是社会主义国家，社会保障费用和工资并列为劳动力再生产基金，来源于国民收入消费基金。经济实力是发展一切事业的物质基础，当然，它也是社会保障的物质基础。社会保障水平的提高必然要依赖经济的发展。社会保障的基金来源于国民收入的初次分配和再分配。初次分配形成国家、企业或集体和个人的原始收入，在此基础上再进行国民收入的再分配。在再分配过程中，国家和社会通过财政预算和社会统筹方式筹集社会保障基金，向保障对象提供资金和服务。在我国历年的国民收入中，消费基金一般占 70% 左右。而消费基金中的大部分是用于按劳分配的工资，只有一小部分用于按需分配的社会保障基金。这一小部分大约占消费基金的 10%，占国民生产总值的 6%。也就是说，国民生产总值每增加 100 元，社会保障基金只能增加 6 元多。因此，社会保障基金的多少，直接受到经济发展的制约。当然社会保障基金的比例还受国家建设方针、积累率的高低、经济效益好坏的影响。一般说来，社会保障的发展水平，必须与经济发展水平相适应。社会保障超前，会造成沉重的经济负担，制约经

济的发展；社会保障滞后，则会挫伤劳动者的积极性，影响社会的稳定。改革以前的长时期内，我国经济增长速度虽然较快，但是由于实行了“左”的政策，把有限的新增国民收入的大部分都用到重工业上去了，忽视人民生活水平的提高，消费基金增加很少。1957年以后，几乎有20年职工的实际工资没有增加，农民收入水平也很低，形成了“高速度、高积累、低效益、低消费”的格局。在低消费的情况下，社会保障水平当然也相应受到影响。据统计，全民所有制单位的职工保险福利费相当于工资总额的比例由1957年的18%降为1978年的14%，每个职工的年均保险福利费由133元降为81元。

党的十一届三中全会以后，社会保障受到了各级政府的重视，首次被列入“七五”计划。社会保障支出在国民收入中的比重有了显著提高。社会保险福利费相当于工资总额的比例，由1978年的13.7%提高到1991年的32.9%；每一职工的年均保险福利费也由81元提高到681元（含离退休费），改革13年增长了7.4倍。1991年全社会支出的社会保障费共计1246亿元，比1978年增长了10倍，在国民生产总值中的比重由1978年的3.1%提高到1991年的6.3%。

改革以来，社会保障的发展水平超过了经济发展水平，其中虽具有还欠帐的因素，但在城镇全民企事业单位中也确实存在“大锅饭”的弊病。这突出表现在公费医疗、退休金、住房等方面存在“高就业、高福利、高补贴”的现象，只要进入全民单位的大门，就能获得高额的终身保险。这种高福利和高补贴并没有相应地带来经济效益，而是加重了国家的财政困难和企业的经济负担。

从全社会角度看，由于我国人口众多，经济基础还比较薄弱，因此社会保障只能是低标准、低水平的。1991年我国人均国民生产总值只有1724元，按人口平均的社会保障基金只有105元，按全社会劳动力平均只有209元。上述数字仅是根据目前公认的范围，即只包括社会保险、社会福利、社会救济优抚三个方面。农村社会保障因没有统计，是笔者粗略估算的。

社会保障费支出，如果按资金来源分，来自国家、全民、合营企业的占75%，来自集体和农民的占25%；如果按城乡分，城镇占89%，农村占11%。

我国社会保障水平与经济发达国家比较，差距很大。发达国家1981年社会保障支出占国民生产总值的比例是：英国23.5%，法国27.2%，前联邦德国29.5%，意大利24.7%，荷兰31.1%，比利时30.2%，瑞典（1985年）33%，美国（1982年）19%，日本（1985年）15%。前苏联（1980年）占国民收入10%，匈牙利（1982年）占国民收入15%。我国社会保障水平比发展中国家占的比例略高，比如印度1971年只占3%，菲律宾只占2%。

由于我国社会保障的社会化程度还比较低，社会保障计算的范围比较窄，包括不全。比如国家对职工的房租补贴、物价补贴，作为职工集体福利的一些服务业、社区服务、职工培训以及城市公益事业等均未计算在内，价格也比较低；还有直接用于残疾人事业的支出、妇幼保健、计划生育等支出也未包括。而世界各国社会保障的社会化程度高，包括的范围广，项目多，价格高。因此，我国社会保障的数字偏低，与国外不完全可比。

据了解，世界各国社会保障的计算范围普遍包括了房租补贴、职工培训、公益性社会服务、儿童福利等。美国还包括了助学金、特殊教育费、节育措施费用、免疫、饮水卫生、污水处理、食品券补贴等共 50 多项。相比之下，我国有很多项目该算的没有算。国家每年虽然支付了巨额补贴，但职工没有感到是福利。据有关部门估算，我国每年的房租补贴为 300 多亿元。如果将住房补贴作为社会福利列入，则 1991 年社会保障支出应为 1500 多亿元，占国民生产总值为 8% 左右；如果再把为稳定人民生活，对粮棉油等实行购销价格倒佳的价差和补贴 340 多亿元及企事业单位以实物形式提供的福利 260 多亿元计算进去，那么大口径的社会保障支出将达 2100 多亿元，占国民生产总值 11% 左右，这还不包括廉价的水电气等公用事业和文教卫生设施。这个比例虽然低于发达国家，但却比发展中国家的比例高，相当于日本和苏联的比例。

社会保障应包括哪些项目，至今没有明确规定。笔者认为，至少公益性社会服务、儿童福利、残疾人事业支出、特殊教育费、失业者的再就业培训等应该包括进去。上列房租补贴、物价补贴等是否应算作福利，有待作进一步探讨。

## 2. 社会保障水平的高低制约着经济的发展。

我国是社会主义国家，社会保障是劳动者应该享有的权利。只有保证全体居民享有最低生活水平，消除因年老、疾病、伤残和失业而引起的贫困，使劳动者有安全稳定感，才能保证经济的稳定发展。但是，我国社会保障制度目前还存在许多不适应经济发展的弊病。例如社会保障是与就业联系在一起的，只要进入就业圈，就有了保障，而且因所有制不



同，保障水平的差别很大。全民单位和机关事业单位社会保障水平高，城镇集体单位次之，县以下集体和乡镇企业不完善或基本没有，合营和外资企业高低标准不一，个体和私营几乎是空白。受用工制度的影响，同一个企业的固定工、合同工、临时工劳保待遇不一。广大农民则基本属于家庭赡养的自我保障。因此全社会的社会保障覆盖面很低。据统计，1991年全社会5.8亿劳动者中，享受社会保障的只有1.7亿人，占30%，其中城镇劳动者占1.6亿人。农民享受养老金、五保户待遇、定期救济的人数不到1000万人，仅占农村劳动力的2%左右。全国尚未享受社会保障或只享受小部分社会保障的人数约有4.4亿人。这就是说，有四分之三的劳动者基本上还处于社会保障“安全网”的网外，处于社会保障低水平，其中包括县以下城镇集体职工1200多万人，乡镇企业职工5500万人，全民企业中的计划外用工872万人，城乡个体劳动者和私营企业从业人员4300万人，农业劳动者3.2亿多人。以上这些劳动者大多因没有社会保障或只有低水平的社会保障而带来许多社会问题。这不仅影响正常的社会流动，而且劳动者面临生老病死、工伤、失业等问题不能得到妥善解决。农村因没有养老金而指望养儿防老，影响计划生育政策的实施。这些问题的存在，还可能成为社会不稳定因素。由此可见，在城乡建立不同形式的社会保障制度，扩大“安全网”的覆盖面，已显得十分紧迫。

在全民所有制职工内部实行的高福利政策也带来许多弊病。首先是高额劳保福利支出加重了企业负担，使企业成本提高。据1991年统计，全民所有制单位职工的劳保福利支出相当于工资总额的32.9%，占企业成本13%以上。在全民单