

欧盟综合社会保障统计体系：演进历程、核算框架与应用价值*

赵建国 尚培培 张宇涵

内容提要：可靠、及时、具有国际可比性的社会保障统计体系既是准确反映我国社会保障发展水平的关键，也是我国社会保障统计面临的挑战。目前，国际劳工组织（ILO）、经济合作与发展组织（OECD）、欧洲联盟（EU）和世界银行（World Bank）4大国际组织已开展社会保障统计工作，其中，EU构建的综合社会保障统计体系最具影响力，且具备完善的理论体系和良好的应用价值。本文对欧盟综合社会保障统计体系（ESSPROS）的演进历程进行梳理，从统计口径、体系架构、统计单位和核算规则4个方面介绍ESSPROS的核算框架，对上述4大国际组织的社会保障统计工作进行对比分析，总结ESSPROS与国民账户体系（SNA）的区别，并分析其应用价值。最后，提出完善我国社会保障统计体系的建议，以期为我国社会保障统计工作提供参考。

关键词：社会保障；欧盟综合社会保障统计体系；核算框架

DOI：10.19343/j.cnki.11-1302/c.2023.10.011

中图分类号：F222.33 **文献标识码：**A **文章编号：**1002-4565(2023)10-0138-13

European System of Integrated Social Protection Statistics: Exploration Process, Accounting Framework and Application Value

Zhao Jianguo Shang Peipei Zhang Yuhan

Abstract: A reliable, timely and internationally comparable social security statistics system is the key to accurately reflecting the level of social security development in China, and also the current challenge for China's social security statistics. At present, four major international organizations, including International Labor Organization (ILO), Organization for Economic Co-operation (OECD), European Union (EU) and World Bank, have conducted social security statistics, among which the European System of Integrated Social Protection Statistics has the strongest influence, with a sound theoretical system and considerable application value. This article reviews the evolution of the European System of Integrated Social Protection Statistics, introduces its accounting framework in terms of statistical caliber, statistical structure, statistical units and accounting rules, compares the social security statistics of the EU with other international organizations, summarizes the differences between the European System of Integrated Social Protection Statistics and the System of National Accounts, and analyses its application value based on the accounting results. Finally, in order to provide reference for the improvement of China's social security statistics, suggestions for improving China's social security statistics system are put forward.

Key words: Social Security; European System of Integrated Social Protection Statistics; Accounting Framework

*基金项目：国家社会科学基金重点项目“面向共同富裕的社会保障收入分配调节能力统计监测研究”（23ATJ008）。

一、引言

社会保障是社会良性发展的基石，世界各国都高度重视并不断完善本国的社会保障制度。党的十八大以来，我国政府立足于保障和改善民生，不断加大再分配力度，稳步提高人民生活水平，注重完善社会保障相关法律，强调制度实施和管理的统一规范，提出建立高质量、可持续的社会保障事业奋斗目标。目前，我国社会保障制度以社会保险为主，同时还包含社会救助、社会福利、社会优抚等内容。近年来，我国的社会保障事业得到长足发展，现已建成世界上规模最大的社会保障体系^①。截至2022年底，我国基本养老保险、基本医疗保险、失业保险和工伤保险的参保人数分别达10.53亿人、13.46亿人、2.38亿人和2.91亿人，全年临时救助人数达0.11亿人，国家定期抚恤、补助退役军人和其他优抚对象达0.08亿人^②。同时，为实现社会保障的高质量发展，我国先后出台《医疗保障基金使用监督管理条例》和《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》等政策文件，进一步促进了我国社会保障事业的繁荣。

随着社会保障事业的发展，我国社会保障统计工作也不断进步。目前，我国社会保障统计数据主要通过人力资源与社会保障部（以下简称人社部）、民政部以及国家统计局三个部门发布。其中，人社部发布《中国人力资源和社会保障年鉴》和《人力资源和社会保障事业发展统计公报》，民政部发布《中国民政统计年鉴》和《民政事业发展统计公报》，国家统计局发布《中国统计年鉴》和《国民经济和社会发展统计公报》。我国社会保障的主要统计指标包括各类社会保险收支数据及参保人数、各类社会救助和社会福利支出数据及相应支出的覆盖人数、社会福利机构以及相关设施数量。这些指标数据为客观评价我国社会保障事业提供了有力的数据支撑。尽管如此，我国社会保障统计工作仍存在数据收集不够系统，统计口径和核算框架有待完善，以及统计指标不够翔实的局限性。

目前，4大国际组织已开展了社会保障统计工作（林治芬，2011）：国际劳工组织（ILO）构建了基于社会保障调查（Social Security Inquiry, SSI）的社会保障数据库、经济合作与发展组织（OECD）建立了社会支出数据库（OECD Social Expenditure database, SOCX）、欧洲联盟（EU）建立了欧盟综合社会保障统计体系（European System of Integrated Social Protection Statistics, ESSPROS）、世界银行（World Bank）统计了各国社会保障的收支数据（孙王军，2012）。不同国际组织数据统计的侧重点不同，其中EU建立的ESSPROS最为完备，形成了集规则制定、方法指南、实践评估为一体的完整社会保障统计流程。ESSPROS提供的数据在社会保障政策制定以及发展水平评价方面具有广泛的应用性，已被OECD和ILO所采纳（Eurostat，2021）。

国内已有学者注意到ESSPROS的借鉴价值，如察志敏和潘旭华（2017）基于ESSPROS支出数据的统计口径梳理了我国社会保障统计的情况。与现有研究相比，本文不局限于我国社会保障指标与ESSPROS相关指标的口径对应问题，通过全面剖析ESSPROS的统计工作，揭示其主要特点及对完善我国社会保障统计工作的借鉴价值。

二、ESSPROS的演进历程

相比于ILO的社会保障调查和统计工作，ESSPROS的建立时间较晚，其演进历程可分为3个阶段。

^①资料来源：2018年12月，国务院发布《改革开放40年中国人权事业的发展进步》。

^②资料来源：2023年2月，国家统计局发布《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》；2023年6月，中华人民共和国人力资源和社会保障部发布《2022年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

（一）萌芽阶段（2004年之前）：ESSPROS的探索、提出和官方确立

自1949年ILO对各国社会保障数据进行整合后，各国开始重视社会保障统计工作。1970年代末，为满足欧洲共同体成员国对特定社会保障统计工具的需要，ESSPROS应运而生。1981年，ESSPROS初步建立了统计口径与分类框架（European Commission, 1997），并于1993年进行了全面修订。欧盟统计局将其原有的11种风险职能精简到现在的8种职能^①（Peracchi, 1998），还依据强制性以及缴费情况增加了社会保障计划的分类方案，增强了ESSPROS数据使用的灵活性。1996年第一版ESSPROS手册发布，自此以收支统计为核心的ESSPROS正式形成。2003年欧盟委员会发布了《简化社会保障领域的开放式协调方法》，进一步强调了ESSPROS在提供国际可比、及时可靠的社会保障统计数据方面的关键作用。由此，ESSPROS的指导性工具地位正式确立。

（二）发展阶段（2005年至2011年）：ESSPROS核算规则的制定与实践

随着ESSPROS框架和地位确立，ESSPROS的法律基础和核算内容也逐渐被扩充。2005年4月，欧盟统计局提出为ESSPROS建立法律基础，填补了ESSPROS对各国约束力的空白（European Commission, 2008）。在欧盟委员会实施条例的引导下，ESSPROS的统计实施框架逐步完善。2008年，欧盟统计局制定了ESSPROS核心系统与养老金受益人模块的数据传输质量衡量标准，进一步规范了统计口径、指标分类和数据发布规则，并以质量报告的形式定期公布各国统计工作的规范情况。为提高数据的国际可比性，欧盟统计局还开展了ESSPROS净社会福利模块的试点统计工作，并于2011年设定相关数据的质量标准，强制各成员国进行相关数据收集（Eurostat, 2021）。自此，ESSPROS确定了核心系统、养老金受益人以及净社会福利模块的统计内容，建成了以欧盟委员会条例为法理依据，以手册为方法指南，以质量报告为统计工作检验的统计实施体系。

（三）成熟阶段（2012年至今）：ESSPROS的进一步完善和广泛应用

ESSPROS统计框架确立后，欧盟统计局仍在不断完善ESSPROS。2012年，欧盟统计局发布《ESSPROS手册和用户指南》，对净社会福利的数据收集方法进行补充。2016年和2019年，欧盟统计局对手册进行更新，明确了应付税收抵免处理、集体服务、经济情况调查的定义、代扣税款和社会缴款、资本转移、标准退休年龄以及重新分配的社会缴款相关内容（European Commission, 2019），进一步增强了ESSPROS的实用性。2021年，欧盟统计局发布《ESSPROS与国民账户之间的联系与差异（2021版）》（European Commission, 2021），搭建了ESSPROS和国民账户数据互通的桥梁。

ESSPROS完备的统计框架使其得以广泛应用，其规章和定义被北欧社会统计委员会采用，其分类被归入《国际劳工组织社会保障调查手册》，其数据被纳入OECD的社会支出数据库以及ILO的指标清单中，在欧盟委员会和欧洲社会政策分析网络成员分析欧洲老龄化、儿童福利、医疗保健等社会政策时提供支持。目前，参与ESSPROS的国家一共有36个^②。ESSPROS已经成为一个具有较强实用价值，可以提供高质量、及时且可比数据的统计体系，在社会保障统计实践过程中展现出强大的适用性，为世界各国社会保障统计工作的开展提供经验借鉴。

^①原有的生育、育儿、职业事故、就业促进4种职能的内容被划分到疾病和失业两种职能下，社会排斥职能取代了其他职能，负责统计未被其他职能覆盖的风险保障。

^②包括比利时、保加利亚、捷克、丹麦、德国、爱沙尼亚、爱尔兰、希腊、西班牙、法国、克罗地亚、意大利、塞浦路斯、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、匈牙利、马耳他、荷兰、奥地利、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛文尼亚、斯洛伐克、芬兰、瑞典、冰岛、挪威、瑞士、黑山、北马其顿、塞尔维亚、土耳其、波黑和英国。

三、ESSPROS的核算框架

(一) ESSPROS的统计口径及其特点

明确统一的统计口径是构建国际可比的社会保障数据库的基础。由于国际组织的不同，社会保障的范围没有普适定义，不同的定义往往意味着统计口径的差异。EU更注重社会保障的全面统计以及连贯描述。ESSPROS将社会保障界定为：为减轻家庭和个人在特定风险方面的负担，由公共部门或私人机构提供的干预措施^①。

ESSPROS社会保障统计口径有以下特点。第一，强调受益人视角，以保障的风险为核心核算领域。为规避由于各国社会背景、法律规范差异对社会保障统计所造成的障碍，4大国际组织界定社会保障统计核算范围的共性思路是通过设定核算项目完成核算范围的统一。然而，由于侧重点的差异，4大国际组织的项目并不相同。OECD侧重社会领域的全面统计，ILO侧重福利实施的质量测度，World Bank侧重国家对社会风险的控制，而EU更侧重从受益人角度，对欧洲关注的社会保障福利问题进行全面梳理。所以，ESSPROS将受益人实际被保障的风险作为核算范围界定的核心标准。这种做法划分的核算领域较少，但核算范围相对较大，比较容易被其他国家接受，在实践中与其他国际组织的数据库有很好的交互。

第二，强调干预行为的社会属性及外部性。所谓社会属性是指干预的来源必须是社会领域的机构，且强调社会来源的全面性，包括社会保障基金、保险公司、雇主、政府机构等。ESSPROS强调干预行为的社会属性，更加注重体现全社会在风险保障以及资金分配方面的价值，而不是政府单方面的努力。此外，ESSPROS还强调干预的外部性，即不统计仅由被保护者自身所创造的福利，如家庭内部的赠予以及个人或家庭完全出于个人利益而主动投保的所有保险。

第三，强调社会保障行为惠及受益人的单向性。ESSPROS定义了干预行为的福利性标准，将所有需要被保护者同时提供等价物作为交换的全社会干预措施限制在核算范围外，这一规则也是国际社会保障统计的共识。这条原则为判定国家间的社会保障救助以及雇主对雇员的社会保障行为划定了标准，即社会保障行为不可以建立在受益人需要对福利进行即时补偿的前提下。例如，国际间的有息贷款、员工报酬等均不纳入统计范畴。退休后的养老抚恤金则可视为一种社会保障行为，因为此时员工已经不再为雇主提供的福利进行劳动补偿。

(二) ESSPROS的体系架构及其特点

ESSPROS的体系架构是基于欧盟委员会条例确定的，围绕统计口径中的风险、干预来源以及社会福利探讨展开，由核心系统与两个附加模块组成（如图1所示），在概念、统计方法与核算规则方面与SNA关联密切。其中，核心系统是ESSPROS的主体部分，主要统计风险范围内的收支数据。养老金受益人模块是根据欧盟成员国应对老龄化问题的统计需求，依照核心系统的相关支出数据演化出来的对应受益人人数的统计模块。净社会福利模块则是为进一步提升福利数据可比性，专用于核算社会福利支出净额数据的模块，是在已有信息的基础上拓展收集每项福利的税率和社会缴款率信息。

ESSPROS的体系架构具有以下特点。第一，核心系统与SNA兼容，被其他3大国际组织接纳。ESSPROS核心系统的统计范围和相关概念与SNA对应，虽然在部分指标概念和分类上有所不同，但基于详细的对照指南并不影响数据的对接和使用，其他国际组织在进行数据统计时也保留了与SNA

^①特定风险包括疾病/保健、残疾、老年、遗属、家庭/儿童、失业、住房以及社会排斥等8个方面；干预措施包括福利资金筹集、相关的行政成本以及实际福利的供给，不包括同时互惠或个人安排。

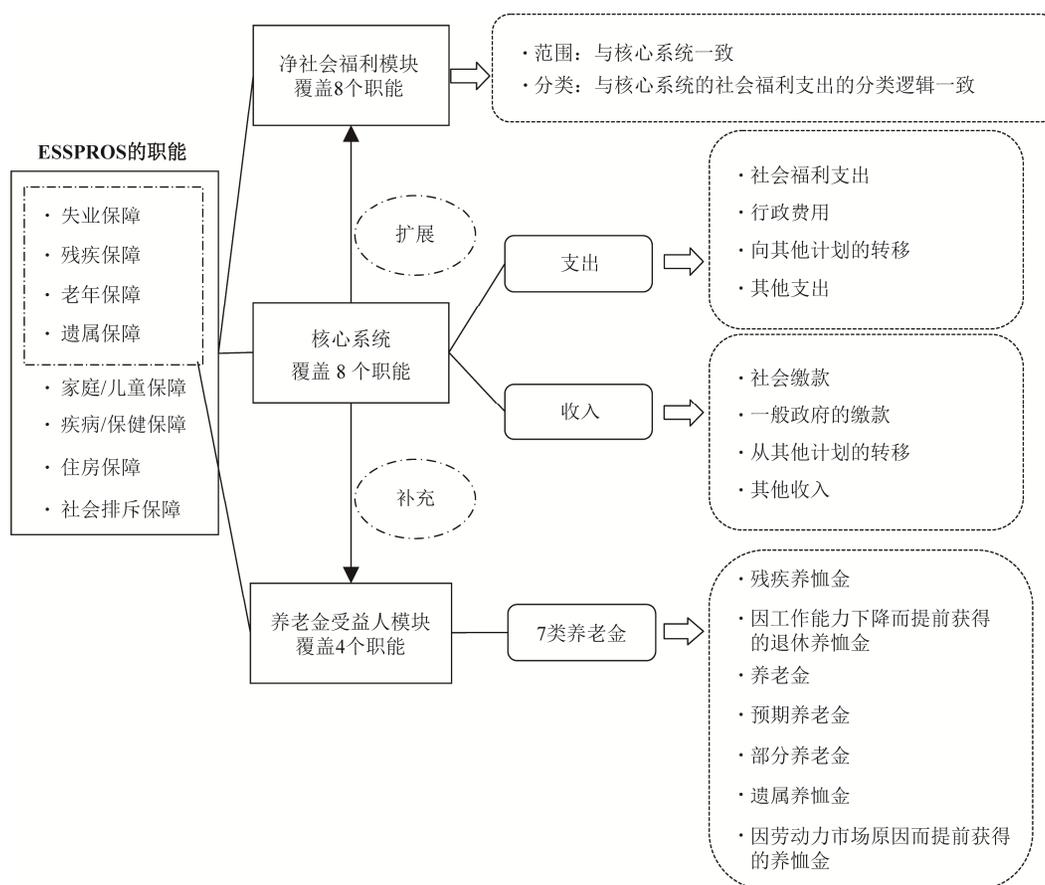


图1 ESSPROS的体系架构图

图片来源：作者绘制。

对应的特点。相较而言，ESSPROS的收支指标分类更详细，其数据库可以很好地与其他国际组织数据库兼容。ILO在社会保障调查中采纳了这种收支分类。

第二，具有保持数据连贯的可拓展性。附加模块是EU根据统计需求拓展的统计内容，具有更个性化的统计方法，但附加模块的开发与核心系统具有严谨的关联和支撑关系，并没有对核心系统的统计工作产生干扰。两个附加模块是依据核心系统的支出统计演化而来：养老金受益人模块的人数数据要与涉及到养老金问题的支出保持对应；净社会福利模块拓展信息的收集和估算以及净额的分类均依照现有的支出核算框架开展。出于成本的考量，EU将社会保障收支以外的信息分散到其余数据库或统计项目。总之，EU选择依靠这种完整的、一体化的架构逻辑拓展其核算体系，保持了统计数据的连贯性。

第三，主体描述对象是社会福利，统计信息围绕职能开展。社会福利水平是社会保障国际比较的重要指标，EU开发的ESSPROS支出统计也以社会福利为主，包括核算范围内的现金福利和实物利益，更具体的细节则以核算体系中的8大职能为核心进行设计。其中，核心系统覆盖全部的职能，提供汇总信息以及每个职能下的社会福利情况，采用二级分层划分类别，提供福利支出的全面描述，如图2所示。养老金受益人模块聚焦失业、残疾、老年、遗属4个职能，并据此提出7类养老金的划分方式。净社会福利模块则是对社会福利支出情况的进一步描述，在职能范围和指标划分方面与核心系统保持了一致。这个特点为保持ESSPROS统计内容拓展的逻辑性做出了巨大贡献。

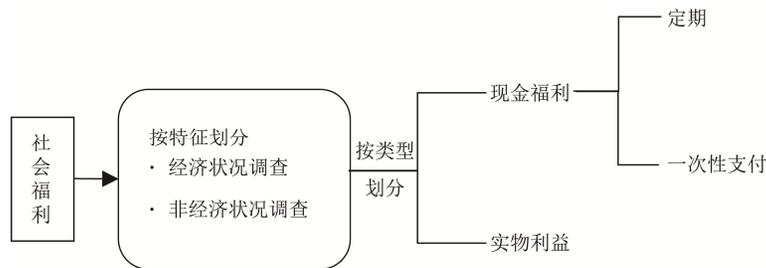


图2 ESSPROS对社会福利的分类示意图

图片来源：作者绘制。

第四，聚焦养老问题，养老金受益人与支出的对应关系强且分层详细。其他3大国际组织对社会保障受益人数据的统计较为宽泛，主要体现社会福利的覆盖率及人均水平。然而，受福利覆盖前提和实际措施不同的影响，总体层级的指标常常不具实际价值，这点在种类多样的养老金方面尤为明显。ESSPROS提供各层级上（按职能和养老金类型划分）养老金支出和与支出对应的受益人数据，可以更详细地分析养老金福利水平，为养老金充足性的评价与预测提供可靠数据支持^①，也可初步缓解总体层面人均数据难以表征各国养老金情况的问题。

第五，提供更完善的社会福利净额核算方法。为排除各国税收制度不同对社会福利支出数据可比性的影响，OECD最先尝试核算社会福利净额，在社会福利支出数据的基础上扣除直接税收（受益人缴款和福利税收）。EU在考虑核心系统统计范围的前提下，选择与OECD相同的解决思路，且EU增加了社会保障收入的核算。EU剥离OECD直接税收中的受益人缴款和福利税收，且在OECD计算平均分项税率核算社会福利净额的基础上，增加对平均分项社会缴款率的计算。EU对社会福利净额的核算方法可以有效应对指标估算不可比的情况。

（三）ESSPROS的基本统计单位及其作用

社会保障计划是ESSPRO核心系统的基本统计单位，是由一个或多个机构单位支持、用于管理社会福利发放及筹资的体系，只涉及再分配，不涉及生产。社会保障计划本身不是机构单位，需要由机构单位执行。此外，每个社会保障计划还需要具体表述其所提供保障的风险以及相应受保障的人群类别。社会保障计划的主要作用体现在以下3个方面。

第一，全面灵活地梳理各国社会保障项目，为政策分析以及比较各国社会保障实施情况提供可靠的数据。为了有效利用各国的行政数据并提供细致可比的社会保障数据，各国际组织的通用做法是基于汇总核算项目收支角度整合各国所有相关的社会保障计划。ESSPROS进一步开发社会保障计划的分组，为政策分析提供灵活的数据服务。ESSPROS将社会保障计划视为用于统一梳理各国社会保障项目的规则，提供社会保障计划的定义，以及按5个特征（决策者、法律实施、确立权益、保障范围以及保障水平）分列的分组标准^②，以应对社会保障制度及分析需求的复杂性。根据此规则，各国的社会保障项目都可以被分类到具有某种特征的分组中，在保证核算标准一致性的同时也照顾到各国社会保障制度的差异，使用者还可以按照需求通过自由组合社会保障计划的收支为政策分析找到可靠的数据，强化了数据的可应用性。

第二，建立统一详细的收支信息分类框架。与其他国际组织仅对收支总额提供分类指标不同，

^①欧盟统计局发布的《2018年老龄化报告：欧盟28个成员国的经济和预算预测（2016—2070）》，应用各年龄段人口数据及ESSPROS数据分析并预测了各国养老金在失业福利方面的支出情况。

^②因篇幅所限，社会保障计划本身的分组以附表1展示，见《统计研究》网站所列附件。下同。

ESSPROS的分类是根据社会保障计划编制的,主体分类框架按4大类支付性质(社会缴款、一般政府缴款、从其他计划的转移以及其他收入)和2大类机构来源(常驻机构单位以及世界其他地区机构单位)划分社会保障计划收入,按4大类用途(社会福利支出、行政费用、向其他计划的转移以及其他支出)划分支出^①。因为ESSPROS中的社会保障计划通常被要求针对单一风险并覆盖某一特定受益人群,所以ESSPROS明确收集各项计划的经济审查信息,不仅可以像其他国际组织的数据库一样提供风险、福利类型的分类数据,还可提供按经济审查的福利支出分类,拓宽指标分类的多样性。

第三,将机构单位从庞杂的责任中解脱出来。在以社会保障计划为基本统计单位的核算体系下,机构单位只承担社会保障计划的管理责任和生产工作,具体涉及到资金分配的交易记录责任则完全由社会保障计划承担,机构单位只作为资金来源存在于整个核算体系中,这使得信息的梳理更加清晰。

(四) ESSPROS的核算规则

为确保ESSPROS的有效应用,EU提出相应的核算规则,指导各国具体的收支交易记录,使各国的核算行为更规范。与其他国际组织的社会保障统计相似,ESSPROS的核算规则与SNA基本一致,主要围绕交易记录确立。ESSPROS对记录行为的发生、交易账户归属、记录内容价值评估以及交易的全面性均有明确要求。首先,ESSPROS提出按照权责发生制形成交易记录,将交易限制在核算周期内已经完成的行为。其次,ESSPROS规定交易仅记录在交易主体^②的账户中,部分服务费记录在中介单位的账户中,明确了信息的记录位置,避免了交易的重复记录。再次,ESSPROS统一交易价值的估算,规定使用当前汇率对现金流进行价值评估,使用扣除受益人缴费后的生产和供应成本记录物品和服务以及行政费用的价值,确保数据信息的一致。最后,ESSPROS还强调核算范围内交易记录的穷尽原则,以及收支记录的对应与平衡,要求每一项交易行为均被妥善记录,不建议将收入和利息交易自行抵消进行记录的行为,确保信息收集的全面性。

(五) ESSPROS与其他国际组织社会保障统计工作的比较

在国际上,除EU外,OECD、ILO和World Bank也针对社会保障进行专项统计工作,本文从统计工作的目的和内容、体系架构的完整性和独立性等方面,对4个国际组织社会保障统计工作进行比较。

第一,统计工作的目的和内容。风险和社会保障统计永恒的主题。OECD、ILO和EU认为社会保障是一种保护个人/家庭免于风险的行为,其统计工作的目的是从风险保护角度梳理各国社会保障的福利情况,但具体统计内容有所区别。其中,OECD的重点在于全面统计社会关于保障风险的所有支出,包含老年、遗属、丧失工作能力、健康、家庭、积极的劳动力市场计划、失业、住房及其余社会福利政策9个领域。但不考虑该支出是否使被保护者实际得到了额外的福利支持,EU鉴于提供能够用于欧洲福利政策分析的可靠数据的目的,统计工作聚焦被保护者实际能享受的福利,将统计范围精简为8个领域。ILO出于兼容EU和OECD现有数据库并向其他国家提供统计指导的目的,综合上述二者的统计范围,将统计领域细分成11个。与以上国际组织的统计目的不同,World Bank将社会保障视为一种消除贫困的投资行为和财政问题,从社会风险管理和公共实施项目的角度开展统计工作,其分析集中在基金收益和贷款,包括劳动力市场、社会保险、社会安全网、社会基金、残疾和发展以及风险和脆弱性分析6大部分。

第二,体系架构的完整性和独立性。目前,World Bank的社会保障统计工作由专门的社会保护部门负责,保证了管理的独立性,但6个项目间各自为政,没有形成社会保障收支数据的系统梳理。

^①因篇幅所限,更详细的社会保障计划收支分类以附表2-4展示。

^②负责直接与受益人交流或管理社会保障计划的单位被视为交易主体。

OECD提出独立的社会保障支出核算框架，并提供现金福利受益人数据核算，但缺少收入数据统计。EU提出的ESSPROS包含社会保障收支和受益人核算，提供了逻辑连贯的统计体系和系统独立的分类框架。ILO的统计调查融合了OECD和EU的统计框架，采纳EU的初级分类，可以进行社会保障收支数据梳理，但并没有提出自己的统计标准，不具有独立性。

综合来看，在社会保障专项统计的尝试中，OECD、ILO和EU的社会保障统计工作的目的和内容更符合我国对社会保障统计的认知。其中，EU提出的ESSPROS体系框架最具完整性和系统性，具有社会保障专题统计的参考价值。

（六）ESSPROS与SNA的差异^①

为与大多数国家现有的国民经济核算体系有效衔接，自1981年以来，ESSPROS在统计方法上与SNA^②保持一致（European Commission, 2021），以便ESSPROS能够使用国民账户中与社会保障相关的数据。从这一角度来看，ESSPROS近似于SNA的社会保障卫星账户，仅在部分概念的内涵和数据梳理的角度上与SNA有所不同。

第一，社会保障内涵不完全相同。ESSPROS对社会保障和社会福利的定义与SNA对社会福利的定义相似，仅在社会福利和社会风险的范围界定上存在差异。在社会福利方面，SNA仅包含经常性转移，所有相关的经济交易都会被记录，而ESSPROS还包括资本转移，且在记录时会严格剔除存在同步互惠行为的交易。这一区别在核算存在雇佣关系的交易时较为明显。例如，SNA将雇主支付给雇员用于抚养儿童的教育津贴视为社会福利，但ESSPROS认为，只有当雇员不再为雇主创造价值时，此类津贴才可被视为社会福利。在社会风险方面，ESSPROS比SNA的涵盖范围小。除了ESSPROS的8个风险和支出，SNA还涉及教育和娱乐、文化和体育两个方面，且核算了二者涉及的个人货物和服务的实物社会转移^③。

第二，基本统计单位不同。ESSPROS关注社会保障资金筹集与分配的具体情况，以社会保障计划为单位进行统计，从而保证每一项社会保障交易的支出、收入以及受益群体的信息详细完备，且指标数据可根据需求灵活整合。而SNA还需要核算其他经济交易，以机构单位进行统计，便于进行资金累计和转移的核算。

第三，对社会福利的类别划分不同^④。ESSPROS按照福利实施的物质形式将其分为现金社会福利和实物社会福利，而SNA则是依据提供福利的机构性质将其分为实物社会转移和除此以外的社会福利^⑤，且两个体系的分类不存在一一对应关系。由于划分标准不同，ESSPROS中的一些非社会福利支出在SNA中被归为社会福利。例如，ESSPROS中的行政费用和重新分配的社会缴款，在SNA中被记录为实物社会转移。

第四，部分交易的记录方式不同。在受保护人缴款方面，SNA将受保护人的缴款分为保险服务的付款和可用于资助福利的净缴款；ESSPROS仅按照受保护人类别，将其缴款划分为三类。在私人资助计划方面，SNA将其视为受益人的财产，将流向家庭的款项记录为保险单持有者的财产性收入，将流出的款项记录为额外的社会缴款；ESSPROS则不核算该计划的财产性收入和缴款补贴，仅记录

①因篇幅所限，ESSPROS与SNA的差异汇总表以附表5展示。

②本文以最新的2019年版的ESSPROS与2008年版的SNA和2010年版的欧洲共同体国民和地区账户体系（ESA 2010）进行比较。

③少数国家的国民账户中，除了与ESSPROS相对应的功能外，没有记录实物社会转移以外的社会福利，与教育或其他功能有关的经常性现金转移可能被记录在其他经常性转移中。

④为与ESSPROS对应，此处仅考虑国民账户中住户单位下的社会福利记录。

⑤实物社会转移指由一般政府和非营利机构为家庭提供的实物社会福利，即福利提供单位不是市场的生产者；除此以外的社会福利主要包括现金福利，但也包括实物社会转移以外的实物社会福利。

某些计划中用于未来社会福利投资资金的财产性收入。在雇主的社会缴款方面，SNA认为雇主的社会缴款来源于住户部门，并且在一些情况下，将政府给予雇主的扣除额也记录在实际的雇主社会缴款中；ESSPROS将其按所在部门的收入记录，且不核算政府给雇主的扣除额。

四、ESSPROS的应用价值

ESSPROS不仅具有完整的核算框架，还具有严格的数据质量评估，从而确保ESSPROS核算结果的全面、及时和可靠。ESSPROS提供的指标数据在评价各成员国的社会保障发展、分析社会政策方面得到广泛应用（Eurostat，2021）。本部分基于欧盟统计局发布的ESSPROS最新核算数据，总结其主要应用价值。

（一）从社会保障的收入视角，有利于提供更加细致的社会保障资金来源

ESSPROS提供了一套通用的社会保障收入分类框架，明确各国的收入来源和征收力度。各国社会保障制度不同，项目庞杂，资金来源分散，导致各国的收入结构难以被统一梳理。ESSPROS按收入类型和来源机构进行分类，使用者可以利用两种指标进行交叉分类，梳理各国社会保障收入筹集的具体形式。社会保障收入核算中少有对受保护人缴款的统计，而ESSPROS通过缴款目的和性质区分社会缴款来源，提供雇主缴款、受保护人缴款及其细分收入指标，为分析社会保障制度中个人与政府的责任提供支持。如表1所示，ESSPROS可提供各国雇主、受保护人和政府的缴款在社会保障总收入中的比例，明确雇主、受保护人和一般政府的资金负担情况。

表1 2019年ESSPROS部分成员国各社会保障收入类型占总收入的比重 (%)

国家	雇主	受保护人	一般政府	其他	国家	雇主	受保护人	一般政府	其他
比利时	38.15	19.75	39.96	2.14	匈牙利	36.45	32.89	30.23	0.43
保加利亚	37.26	23.67	37.36	1.72	马耳他	24.68	9.18	64.21	1.93
捷克	51.39	24.17	23.19	1.24	荷兰	30.13	30.11	24.41	15.35
丹麦	11.67	8.28	79.05	0.99	奥地利	36.00	26.99	35.77	1.24
德国	34.83	30.82	32.67	1.69	波兰	41.17	20.88	28.37	9.58
爱沙尼亚	71.39	1.16	27.35	0.10	葡萄牙	31.55	16.64	44.20	7.61
爱尔兰	27.00	11.80	59.00	2.20	罗马尼亚	9.36	71.46	18.48	0.69
希腊	24.02	23.15	47.76	5.07	斯洛文尼亚	28.52	43.20	26.24	2.03
西班牙	45.43	12.89	38.95	2.73	斯洛伐克	50.23	23.15	23.66	2.96
法国	37.90	16.63	42.57	2.90	芬兰	30.63	14.37	49.23	5.77
克罗地亚	27.88	32.18	36.06	3.87	瑞典	38.68	9.09	49.93	2.29
意大利	36.11	15.39	46.69	1.82	冰岛	24.58	4.78	34.89	35.75
塞浦路斯	26.45	21.69	46.03	5.83	挪威	29.39	14.92	55.65	0.04
拉脱维亚	42.60	17.78	39.28	0.34	瑞士	29.52	37.07	23.19	10.22
立陶宛	16.95	37.86	44.14	1.05	塞尔维亚	31.93	36.31	31.10	0.66
卢森堡	26.64	24.80	45.08	3.48	土耳其	27.91	23.60	40.22	8.26
黑山	19.87	49.58	30.17	0.38	波黑	15.80	59.95	22.24	2.01

注：由于列支敦士登、北马其顿、阿尔巴尼亚、英国在相关年份的数据缺失，此处不予展示。

由表1可知，各国社会保障收入来源的结构各不相同，表中大部分国家的政府缴费与雇主缴费之和的占比超过70%，其中，爱沙尼亚、捷克、斯洛伐克的雇主缴款占比超过了50%。而罗马尼亚、波黑、黑山、瑞士、塞尔维亚和斯洛文尼亚的社会保障收入由受保护人承担主体部分。这表明大部分国家中，政府和雇主承担社会保障的主体责任，个人承担水平较低。

（二）从社会保障的支出视角，有利于全面体现各国的社会保障水平

ESSPROS按社会保障计划记录，在梳理社会保障支出方面具有较高的完整性和适用性。一方面，ESSPROS具有统一的支出分类主干，便于梳理各职能细化的福利数据，避免资金的遗漏。另一方面，ESSPROS统一各国支出指标的口径，规定的职能直接对应社会保障的目的，福利类型直接对应提供保护的形式，规避不同国家体制对统计核算的影响，保证了支出指标内涵的一致性。因此，ESSPROS可提供反映各国社会保障总体水平的可靠指标。在总量指标方面，ESSPROS可以按照职能和支出类别提供各类计划的支出汇总数据，也可以按照福利类型（现金福利和实物利益）提供各种职能的细化数据。此外，ESSPROS还提供重要的相对指标。例如，根据ESSPROS的支出数据，可以利用社会保障支出占国内生产总值（GDP）的比重，社会福利支出占社会保障支出的比重两个重要指标，揭示各国家或地区的社会保障发展规模和实施效率，核算结果见表2。

表2 2019年ESSPROS部分成员国社会保障支出及社会福利支出占比 (%)

国家	社会保障支出占GDP比重	社会福利支出占社会保障支出比重	国家	社会保障支出占GDP比重	社会福利支出占社会保障支出比重
比利时	28.90	95.19	匈牙利	16.70	98.36
保加利亚	16.60	96.69	马耳他	15.40	98.98
捷克	18.90	97.08	荷兰	28.90	93.64
丹麦	31.30	95.89	奥地利	29.30	97.46
德国	30.30	95.93	波兰	21.30	98.34
爱沙尼亚	16.30	98.58	葡萄牙	24.10	96.14
爱尔兰	13.60	95.91	罗马尼亚	15.30	98.09
希腊	25.00	98.87	斯洛文尼亚	22.20	98.21
西班牙	24.10	98.35	斯洛伐克	17.90	97.17
法国	33.60	93.37	芬兰	30.00	98.33
克罗地亚	21.80	98.25	瑞典	27.80	98.05
意大利	29.30	96.75	冰岛	25.50	99.33
塞浦路斯	18.70	97.82	挪威	28.00	98.29
拉脱维亚	15.70	98.61	瑞士	26.90	93.33
立陶宛	16.50	97.77	塞尔维亚	19.50	97.44
卢森堡	21.60	98.32	土耳其	12.50	98.37

注：由于列支敦士登、黑山、北马其顿、阿尔巴尼亚、英国、波黑在相关年份的数据缺失，此处不予展示。

由表2可知，在社会保障规模方面，法国的社会保障支出占GDP为33.60%，位居榜首，土耳其的比重最低，为12.50%，大部分成员国的支出比重均在15%~30%。在社会保障实施效率方面，各国的社会福利支出占社会保障支出的比重均在90%以上，瑞士效率最低为93.33%，冰岛效率最高为99.33%。这表明各国社会保障相对经济发展的规模不同，但均有效控制了社会保障实施过程中行政管理及其他杂项支出，具有较高的实施效率。

（三）从社会保障的国际比较角度，有利于有效对比不同国家或地区间的福利水平

ESSPROS提出剔除受益人的税款和社会缴款的社会福利净额。因核算相对简单，大部分国家的社会福利支出往往为毛额数据。但社会福利毛额中包含受益人为福利支付的款项，可能会高估各国社会福利增加受益人可支配收入的程度。此外，因各国在福利征税和社会缴款的标准上存在差异，社会福利毛额无法实现各国间的准确对比。ESSPROS通过收集并估算各国每项现金福利接受者所支付的平均税率和社会缴款，计算社会福利净额，为准确评估和比较各国的社会福利支出水平提供支持。表3展示了各国社会福利毛额与净额占GDP比重以及二者的差额数据。

表3 2019年ESSPROS部分成员国社会福利毛额与净额支出情况 (%，百分点)

国家	社会福利毛额占GDP比重	社会福利净额占GDP比重	差额	国家	社会福利毛额占GDP比重	社会福利净额占GDP比重	差额
比利时	27.38	25.57	1.81	马耳他	14.51	14.34	0.17
保加利亚	16.00	15.99	0.01	荷兰	26.94	21.86	5.08
捷克	18.25	18.16	0.09	奥地利	28.58	25.77	2.81
丹麦	30.24	25.69	4.55	波兰	20.91	18.78	2.13
德国	28.87	26.11	2.76	葡萄牙	23.07	21.53	1.54
爱沙尼亚	16.32	15.82	0.50	罗马尼亚	15.00	14.91	0.09
爱尔兰	13.03	12.35	0.68	斯洛文尼亚	21.78	21.42	0.36
希腊	24.78	22.33	2.45	斯洛伐克	17.40	17.36	0.04
西班牙	23.70	22.23	1.47	芬兰	29.57	26.41	3.16
法国	31.25	29.36	1.89	瑞典	27.06	23.97	3.09
克罗地亚	20.89	20.54	0.35	冰岛	24.71	21.51	3.20
意大利	28.27	24.48	3.79	挪威	27.38	24.79	2.59
塞浦路斯	17.72	16.60	1.12	瑞士	25.12	21.61	3.51
拉脱维亚	15.36	14.80	0.56	黑山	15.80	15.57	0.23
立陶宛	16.12	15.71	0.41	塞尔维亚	18.99	18.55	0.44
卢森堡	21.55	19.41	2.14	土耳其	12.35	12.32	0.03
匈牙利	16.38	16.15	0.23	波黑	19.62	19.23	0.39

注：北马其顿和英国的数据缺失，此处不予展示。

由表3可知，各国的社会福利净额占GDP比重均小于其社会福利毛额占GDP的比重。其中，荷兰的社会福利毛额与净额占GDP比重的差额最大，为5.08个百分点，保加利亚的差额最小为0.01个百分点。从社会福利净额占GDP比重指标来看，法国的社会福利支出水平最高，为29.36%，土耳其的社会福利支出水平最低，为12.32%。这表明各国的财政制度在一定程度上干扰了实际的社会福利支出水平，且各国的干扰程度存在差异。

五、启示与建议

近年来，我国社会保障事业蓬勃发展，但人口老龄化等社会发展情况加大了我国完善当前社会保障制度的压力。为满足政策分析及国际比较的需要，应全面系统展现我国社会保障制度的效率、福利水平以及适度性，因此我国社会保障统计体系的完善迫在眉睫（林治芬，2012）。EU出于满足欧洲社会政策分析的目的构建ESSPROS，为改进我国社会保障统计工作提供启示。

（一）我国社会保障统计的现状及其局限性

1. 我国社会保障统计的现状。

根据我国的社会保障制度，我国社会保障统计的现状可从国民账户和现行统计制度视角，围绕核算体系以及相关部门的统计工作两个方面进行阐述。

第一，核算体系方面。我国社会保障的核算体系围绕SNA的基本原则和方法构建，以生产活动的核算为核心，归属于《中国国民经济核算体系》的基本核算，缺少对社会保障数据的专项梳理。与SNA的处理一致，在资金流量表（非金融交易）中，我国的社会保障核算将社会保险缴款、社会保险福利、社会补助纳入经常转移项目，将工资等劳动者用劳动交换的利益与收到的社会福利视为劳动者报酬统一核算，并且采取了与SNA一致的机构单位划分。

除此之外，我国的社会保障行业分类也受到SNA的影响。我国的社会保障制度包括社会保险、社会救助以及社会福利三个部分，但受SNA社会福利划分影响，《国民经济行业分类》（GB/T 4754—2017）根据福利的发放形式将我国社会保障的内容归入两个大类：第一类为与现金福利对应的相关社会保

险、补充保险和其他社会保障（最低生活保障服务），这一类内容构成了第94大类“社会保障”；第二类为与实物利益对应的相关社会救助服务，这一类内容被归为第85大类“社会工作”。

第二，相关部门的统计工作方面。从社会保障制度来看，我国的社会保障统计涉及部门较多。人社部和民政部负责大部分的统计内容，人社部负责统计我国社会保障制度的主体——社会保险，包括基金收支、覆盖人数及待遇数据；民政部负责统计主要的社会救助及福利服务，包括儿童、老年、残疾人等各项社会救助及福利的收支和覆盖人数。此外，住房和城乡建设部（以下简称住建部）负责住房公积金，国家医疗保障局、退役军人事务部负责医疗救助、军人抚恤和退休安置项目。

2. 我国社会保障统计的局限。

第一，社会保障统计系统性有待加强。我国社会保障制度包含的项目分类使得我国社会保障指标分散于部门的统计调查中，缺乏对社会保障指标的梳理，加大了社会保障统计系统性分析的难度。此外，我国社会保障统计按照机构单位职责分割，仅在描述各机构单位收入分配和资金运动时得以汇总展示，致使大量体现社会保障实际内容的指标游离在核算范围外，无法充分展示我国社会保障制度的目的。

第二，统计规范性有待完善。目前，我国缺少明确的社会保障统计口径和统一的数据发布规则。一方面，社会保障的统计口径不一致，给核算范围和指标理解造成困难。在国民经济行业分类中，社会保障仅代表社会保险及最低生活保障服务，但在财政部社会保障和就业支出的统计中，却扩大了社会保障行业分类的范围，包含了部分社会救助和社会福利的相关支出。然而，归属于我国社会保障制度的医疗相关的社会救助和补贴则被算在卫生健康支出中，没有被纳入社会保障核算。另一方面，社会保障的数据由多个部门负责发布，各部门数据发布规则不一致。以人社部和民政部两个主要的机构为例，虽然人社部和民政部保持了更新统计数据的稳定性，保证了我国主要社会保障数据的时效性，但二者公布的统计数据在核算期间以及数据说明上存在不一致情况。人社部以每年一月为起始进行累计，提供月度、季度数据，同时提供了详细的指标解读，而民政部仅提供季度统计公报，公报中没有提供指标解读。

第三，统计体系中的指标信息不完备。目前，我国还缺乏社会保障制度的细分指标，在满足社会保障政策分析方面有所欠缺。在收入指标方面，人社部提供了各项社会保险的基金收入，但没有提供收入的来源，难以准确体现我国社会保障制度下政府和社会的负担情况。在支出指标方面，细分指标的缺失阻碍了对我国社会保障总体支出情况的分析。当前各机构单位仅提供管理事务支出的总额数据，而各相关机构单位均有负责除社会保障以外的事务，核算社会保障总体支出时直接相加会导致结果偏高。此外，现有的支出指标还缺少对公司提供给职工病假期间的薪资等社会领域的福利统计。在福利水平指标方面，由于缺少个人社会缴款和福利税收指标的信息，我国当前无法核算出社会福利净额，不能排除财政制度对社会福利效果的影响，难以对可靠的国际间社会保障福利支出水平进行比较。

（二）完善我国社会保障统计的建议

综合来看，我国当前的社会保障统计已全面覆盖社会保障制度，但其统计梳理的系统性、统计标准的规范性以及指标信息的完备性还有待提升。结合我国的特点以及ESSPROS的构建经验，本文从统筹各部门统计工作角度提出完善现存社会保障统计体系的三点建议。

第一，制定社会保障专项统计制度，明确我国社会保障制度的范围，指导各部门的数据收集。从ESSPROS的发展历程可以看出，确立统计口径是协调各地区及各部门统计工作的基础，由社会保障制度的实际功能出发，对现存项目的数据进行收集，是搭建社会保障专项统计体系的有效突破口。因此，建议我国依据现有的国民经济核算体系，从资金分配角度整合社会保障的内容，并进一步从

保障风险、责任主体、覆盖对象以及福利形式的角度解析我国现在的社会保障项目,给出统计口径标准,明确统计范围。从社会保障制度的功能和各部门职责分配角度,建立统一的报表制度,明确各部门的职责范畴和所负责的指标,完成数据的收集和梳理。

第二,梳理我国社会保障指标的分类框架,指导各部门进一步完善细分指标。在收入指标方面,可参考ESSPROS确定收入具体来源的方式,在现有按机构分类的基础上,进一步按照资金来源性质将各项社会保障制度中的收入按政府(细分为政府补贴和专项税)、社会(细分为雇主缴款与受保护人缴款)、市场(细分为财产性收入和福利彩票收入)及其他(细分为其他福利制度的转移和杂项收入)进行分类。在支出指标方面,我国目前的社会福利支出数据已经与ESSPROS的做法相同,但其余支出则是按照机构单位给出的总额数据。为明确我国各部门用于社会保障的部门事务管理费用,建议将全部相关支出指标均按照各项社会保障制度给出细分指标并据此搭建分类框架,有效避免各责任部门其他经济行为对支出汇总的干扰。

第三,推进社会保障数据跨部门共享机制和标准的建设工作,打破“数据孤岛”。我国的社会保障统计工作起步晚且涉及多个部门,存在一定的部门分割问题(李静萍和高敏雪,2011)。跨部门数据共享机制可以促进传统统计制度的完善,以及对社会保障数据应用价值的挖掘。根据我国现行的社会保障数据整合机制,建议加强建立完整社会保障大数据库的顶层设计,增强各部门之间对社会保障核算内容的交流,减少相同项目的重复统计,规范数据收集行为,提高数据质量及利用效率。此外,数据部门共享也有利于福利税收、税收减免、社会保险中个人缴款数据的收集,从而实现我国社会福利净额的准确计算,促进我国社会福利水平的国际比较分析。

参考文献

- [1] 察志敏,潘旭华.我国与欧盟社会保障支出统计口径比较研究[J].中国统计,2017(5):4-6.
- [2] 李静萍,高敏雪.基于中国实际的社会保障宏观核算机理研究[J].统计研究,2011,28(12):7-13.
- [3] 林治芬.社会保障统计国际比较与借鉴[J].统计研究,2011,28(10):16-21.
- [4] 林治芬.社会保障统计国际比较与中国建构[M].经济科学出版社,2012.
- [5] 孙王军.社会保障两大核心指标统计差异国际比较研究[D].南京财经大学,2012.
- [6] Eurostat. Consolidated Quality Report on ESSPROS Core System Edition 2021 on 2018 data[EB/OL]. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/728032/2989739/CQRCS_2018_final.pdf.
- [7] European Commission. ESSPROS Manual 1996[M]. Luxembourg, 1997.
- [8] European Commission. ESSPROS Manual—The European System of Integrated Social Protection Statistics—2008 Edition[M]. Luxembourg: The Publications Office of the European Union, 2008.
- [9] European Commission. European System of Integrated Social Protection Statistics—ESSPROS: Manual and User Guidelines 2019 Edition[M]. Luxembourg: The Publications Office of the European Union, 2019.
- [10] European Commission. Links and Differences Between Social Protection Statistics (ESSPROS) and National Accounts 2021 Edition[M]. Luxembourg: The Publications Office of the European Union, 2021.
- [11] Peracchi F. Patterns of Social Protection Expenditure in the European Union[C]//TMR-SFB 504 Conference on Savings, Pensions and Portfolio Choice, Deidesheim, 1998.

作者简介

赵建国,东北财经大学党委副书记,公共管理学院教授、博士生导师。研究方向为社会保障。

尚培培,东北财经大学公共管理学院博士研究生,东北财经大学杂志社编辑。研究方向为社会保障。

张宇涵(通讯作者),东北财经大学公共管理学院博士研究生。研究方向为社会保障。电子邮箱:z844103235@163.com。

(责任编辑:耿雪洋)