

完善社会保障法制化建设的思考

张新平

(温州大学法政学院, 浙江温州 325035)

摘要: 社会保障法制化对完善市场经济、维护社会稳定和国家长治久安、实现人权等方面有着重要的意义。目前我国在社会保障法制建设中存在着立法滞后、立法层次低、权威性和稳定性不足、缺乏必要的法律责任制度、法律实施机制较为薄弱等方面的问题。加快完善社会保障法体系、社会保障资金筹资方式的法定化、解决好各法律部门的相互配套衔接问题以及加强社会保障执法力度等是实现社会保障法制化的重要途径。

关键词: 社会保障法; 社会保障法制化; 社会保障制度

中图分类号: F840 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-309X(2007)03-0017-05

目前, 我国的社会保障制度改革已初见成效, 但社会保障立法尚处于起步阶段, 与社会保障制度相对应的社会保障法体系还未完全建立。然而, 在市场经济条件下, 社会保障法制化是不可逆转的。随着我国社会主义市场经济的逐步建立, 失业、疾病、伤残、养老诸问题日益显现和突出, 并成为我国经济体制改革的一大难题, 我国经济的高速发展也必然要求社会保障体系的健全和完善。社会保障制度是市场经济的维系机制, 它理所当然地要纳入法制化的轨道。纵观世界各国社会保障制度建立和发展的历史, 无一不是以立法为先导的。我国各地方社会保障实施的实际情况也要求国家尽快立法, 用法律构筑社会保障的制度体系。

一、社会保障法制化建设的重要性

我们正在建设法治化国家, 各项制度的建立与实施必须有法律来保障。社会保障制度也必须依法由国家强制实施, 国家必须制定社会保障法, 以使社会保障的各项政策和措施法制化。目前, 我国正在建立和谐社会, 而建立和完善社会保障制度是和谐社会的必然要求, 制定社会保障法是对和谐社会的有力支持。

(一) 社会保障立法是完善社会主义市场经济的需要

众所周知, 在市场经济条件下, 竞争机制所造成的优胜劣汰, 决定了企业的生存状况和劳动力的调节需求。一方面, 企业作为市场主体, 要进行平等竞争要承担市场风险, 有些就会被淘汰和破产; 另一方面, 处于市场经济中的劳动者面临的是分配与竞争机制的联系, 社会成员之间会出现分配不均, 收入差别很大的情况。有些社会成员会因本人或企业破产被迫退出劳动岗位, 本

收稿日期: 2006-10-24

基金项目: 浙江省社会科学界联合会 2004 年社科联基金资助项目(31506013Z04013); 温州大学科研基金(X03138)

作者简介: 张新平(1956-), 女, 满族, 黑龙江克山人, 副教授, 学士, 研究方向: 社会保障

人和家庭因失去收入而陷入生存危机。此时,社会保障制度就应该发挥作用,帮助这部分社会成员摆脱生存危机,维持最起码的基本生活需要,这样才能保护劳动力的生产与再生产。社会保障法,是建立社会保障制度的前提,是规范社会保障行为的准则。在市场经济条件下,要使保护劳动力的再生产和合理配置劳动力资源的社会保障变为现实,就必须建立和完善社会保障法律制度,确保在竞争中处于不利地位的市场主体内的劳动者在工伤、失业等不幸状况下获得必要的物质帮助,使他们度过难关。

(二) 社会保障立法有利于维护社会稳定和国家的长治久安

社会保障已普遍被认为是稳定社会政治秩序、保障社会安定的“安全网”和“减震器”,具有稳定社会的功能。它通过对社会成员和劳动者因年老退休、患病、工伤、失业的保障以及对没有生活来源者、贫困者、遭遇不幸者的救助给付,满足了社会成员的基本生活需要,从而消除了社会成员的不安全感,为实现稳定的社会局面奠定了良好的基础。社会保障法制化建设是通过立法的行为把这种保障功能上升到法律地位,以法律的权威保障人与人之间相互帮助的稳定性和持续性,有利于维护和改善被保障对象的经济生活条件,保护劳动力资源,维护和安定社会秩序和经济秩序,从而维护和巩固社会稳定和国家的长治久安。

(三) 社会保障立法是实现人权的法律保障

人权即一个人为了满足其生存和发展所需要而应当享有的权利。联合国《世界人权宣言》从政治、经济、社会、文化、教育等各个方面系统地提出了尊重和保障人的基本权利的具体内容,其中提到了“所有人都有权享受社会保障,包括社会保险”。这说明对基本人权的尊重与保障必然要落实到对公民生存权、社会权的保障之上。我国是一个社会主义法治国家,自新中国成立以来,党和政府始终致力于人权保障的实现。党的“十六大”把人权保障放在了重要位置,“十六大”报告指出:共产党执政就是领导和支持人民掌握和管理国家权力,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。要把党中央的战略方针落实到实处,必须有相应的法律制度作保障。目前,我国在《宪法》、《劳动法》及其它法律中对保护劳动者各项权益都做了相应的规定,但是有关社会保障的法律规定还不够具体、明确。而即将制定的社会保障法则要具体解决社会成员和劳动者年老退休、患病、工伤、失业、生育、分流安置等问题。社会保障法的制定能够真正使我国公民的人权从应有权利跨越到法定权利,并向实有权利转变。

二、当前我国社会保障法制建设存在的问题

(一) 社会保障立法滞后

我国社会保障改革已近二十年。2004年9月我国政府首次发表了《中国社会保障状况和政策》白皮书,指出中国社会保障体系框架已基本形成。可以说中国的社会保障取得了令人瞩目的成就,社会保障立法也出台了一些行政法规。但从总体看社会保障立法进程明显滞后于社会保障实践。一是尚无一部基本的《社会保障法》,二是作为社会保障法中重要的法规《社会保险法》早在1994年就列入全国人大立法规划中,至今仍未出台。在保险制度方面,仅仅有失业保险,如1999年的《失业保险条例》;而其他社会保险项目如养老保险、医疗保险、城市居民最低生活保障等方面还只是国务院下达的有关政策性文件。社会救济、社会福利和优抚安置、农村社会保障等,也处于立法的空白地带。这说明我国关于市场经济体制的社会保障立法的研究还刚刚起步。

（二）立法层次低，权威性和稳定性不足^[1]

越来越多的学者指出，社会保障法是我国法律体系中的独立部分，其重要性越来越突出，应由全国人大来制定出基本法。社会保障制度建设的方针、任务、目标、基本原则以及某些项目中的关键性制度问题，就可由国家立法机关广泛征求意见后反复讨论作出决定。有些制度在改革试行阶段，由政策文件或单行法规予以规范和引导，有着显见的实际意义，是可行的。但必须及时制定出层次更高的具有稳定性和强制性的法律，来全面指导改革和建设行为。已有的社会保障法规大都是国务院和各部委的法规、规章，例如现在实施的工伤保险条例、失业保险条例，都是国务院的行政立法，而不是由全国人大通过的立法。中国劳动关系学院副教授曾煜指出：现有的社会保障立法层次较低，比较混乱，国务院出台的“条例”、“决定”等共 48 个，财政部、原劳动部、社会保障部出台的“通知”、“办法”等部门规章共 33 个，全国人大及其常委会颁布的《劳动法》、《残疾人保障法》等社会保障方面的立法则仅有 7 件^[2]。其余有关社会保障的法规是各省根据国务院的规定结合本地实际制定的养老、医疗、失业、最低生活保障等地方性法规、规章。这就可能出现各个单项法规内容不相协调，以及相关行政主管部门意见分歧等问题，其结果会使社会保障立法缺乏权威性和稳定性。这种现状与社会保障法应处的地位是不相称的。全国各个地方在实行社会保障时，由于没有系统的法律法规为依据，许多工作虽然有规定，却“无法”执行或执行起来有难度^[3]。改变以政府或政府职能部门的法规及一般性文件为社会保障依据的状态，是建立现代社会保障制度的当务之急。

（三）缺乏必要的法律责任制度，法律实施机制不够健全

法律最基本的特征就是强制性。法律制定后，需要通过国家的强制力保证其有效地实施。在我国已经制定出来的社会保障法规中，由于立法层次不高，导致法的强制性被弱化，普遍存在着缺乏法律责任现象（如社会保障覆盖面小、企业欠缴和逃费现象比较严重，造成养老金发放困难，社会保障的社会化管理和服务程度较低，社会保障基金收支、管理投入也缺乏法律制约等等），无法确保社会保障措施的实施。社会保障的法律实施机制较弱，表现在：没有从法定的角度确定筹资机制、保障机制、管理机制、监督机制；社会保障监督机制与管理机制没有严格区分开来；缺乏对欠缴社会保险费的行为和拖欠离退休人员、失业人员保险金行为的法律制裁；存在着非法挪用、挤占保险金的行为。其行为后果是严重的，如大量社保基金被违规动用，就不仅影响到养老基金的支付，同时也削弱了社会保险基金的抗风险能力，损害了政府的信誉与人们对社会保险制度的信心；另外，由于国家尚未正式出台《社会保障法》，现有的法律法规及政策不完全配套，监督人员无论是对经办机构还是企事业单位进行检查都存在依法行政的问题，即使检查出问题也难以督促整改到位，不能有效调动举报人员和监督人员的工作积极性，导致很多违法案件无从查起。上述严重违法行为得不到及时惩处，与社会保障法律实施机制较弱有一定的关联。

三、加强社会保障法制化建设的建议

（一）加快完善社会保障法体系

目前党中央、国务院对建立和完善社会保障体系十分重视，国务院颁布了《社会保险费征缴暂行条例》、《失业保险条例》及确保离退休人员工资足额发放、确保社会最低生活保障线的要求，在实施中都发挥了积极的作用，劳动依法行政也得到了加强。但由于没有社会保障法作依据，使社会保障工作存在着种种问题，社会保障工作与国务院关于全面推行依法行政的要求还相差很大

距离。因此尽快制定社会保障法是确保社会保障有序发展的当务之急。

笔者赞同社会保障法是我国法律体系中的一个独立部分,社会保障法制度体系的构成应该由基本法——社会保障法、子法——相关法构成。作为基本法,社会保障法只对社会保障制度的目的、原则、经费来源、保障措施、法律责任等作出明确规定。其中带根本性的是社会保障的基本原则,对相关法律的制定起一个原则的立法指导作用。相关法律是制定社会保障几个主要方面的单行法律,如社会保险法,社会福利法,社会救助法等等。除此之外,由国务院制定行政法规及国务院有关部委制定规章,以及省、市、自治区立法机关结合本地实际情况,制定地方性法规或民族自治地方单行条例则构成了我国完整的社会保障法律体系。在该体系中,每种法律法规都具有不同的地位和作用。但相比而言,社会保险制度尤其具有特殊的保障作用,在整个社会保障制度体系中居于基础和核心地位;而社会保险法的主要内容又是社会保障法的核心内容。因此,目前应尽快出台社会保险法(包括养老保险法、失业保险法、工伤保险法、医疗保险法和生育保险法)、社会保险基金管理法等与之配套的相关法。社会保险法涉及到社会成员在人生受到重大变故时为其提供基本的经济帮助,使之继续生存和发展的的问题。社会保险法的制定可以通过法律途径解决企业、事业单位社会保险金的投放问题,从根本上保证老百姓的基本生活费,还有利于司法介入解决保险纠纷,改变以往即使介入也因无法律依据而无法解决的情况。

(二) 社会保障资金筹资方式的法定化

社会保障体系一个关键问题是资金问题。建立健全社会保障体系要有充实、稳定、可行的资金保证。社会保障资金筹资方式应成为社会保障法重点规划的对象。一是通过立法明确社会保障责任主体。我国社会保险基金实行国家、企业、个人三方共同负担,这说明在社会保障制度中,其主体是广泛而确定的,需要立法将各主体的权利义务和责任确定下来。在社会保障法律关系中,国家和企业都是社会保障的责任主体。国家的法定义务是必须拿出财政收入的相当部分来支持社会保障运作;企业按照法律规定负有为员工缴费的义务。个人既是社会保障责任主体,更是社会保障直接受益人。任何社会成员和劳动者在享有社会保障方面权利的同时,都应承担相应的义务。这就要求每个社会成员和劳动者应积极、自觉地履行参加劳动、交纳保障金等各项法定义务。只有这样,在其处于困难境地需要帮助时,才有权获得物质上的资助。当缴费主体责任明确后,必须严格按照法律规定缴纳社会保险费,减少漏征、少征的现象,并对拒不缴纳者依法追究法律责任,给予相应的制裁;二是对社会保障资金的运作——保值增值方面,立法应明确在确保社会保障基金安全的前提下,允许多渠道投资,例如购买债券、股票,投资房地产等。在适当的时机也应按照国际惯例开展社会保障基金的多元化投资运营,确保社会保障基金的保值增值。除此之外,负责社会保障基金的机构,必须按法定标准,及时将社会保险费发放到受益人手中。要建立监督机构,对基金的收支状况、投资运营、保值增值状况进行监督,确保社会保障体系有效地运行。

(三) 解决好各法律部门的相互配套衔接问题

社会保障立法在法律责任方面应与行政处罚法、刑法相衔接,以加强实施的有效性并避免与相关法律部分的冲突。此外,应解决与税法、物权法、合同法、侵权法之间配套的问题。

(四) 加强社会保障执法力度

立法只是完成了法制的基础工作,法律作为一种条文规定是不能自己实施并产生效用的。没有严格公正的执法,社会保障制度依旧是空的。完善有效的社会保障体系不仅立法要跟上,司法也要跟上。司法机关要恪尽职守,公正司法,保障有关法律法规认真得到执行。在实践中要加强

对社会保障纠纷案的审理，在有条件的地方设立人民法院劳动和社会保障法庭，专门从事审理劳动和社会保障争议案件^[4]。

（五）应针对农民社会保障问题立法

我国社会保障突出的特点是覆盖面过低，城乡差别过大。社会的发展，使得我国农民传统的以家庭养老和土地保障的形式受到冲击。现有城乡二元体制导致农民没有社会保障，而土地保障、家庭保障或者商业保险都不可行。因此，应该针对农民社会保障问题立法，保障农民和城市居民一样享有养老、医疗、失业保障等福利。通过立法确保建立与农村经济发展水平相适应的农村社会保障，也是完善我国社会保障制度的当务之急。

总之，现阶段我国要实现依法治国，必须加强社会保障法制建设，尽快研究出台《社会保障法》以及相配套的法律法规，提高社会保障工作依法行政的水平，加强社会保障法制和政策宣传教育。使广大人民群众了解和支持社会保障事业，使社会保障真正成为社会发展的“安全网”。

参考文献

- [1] 林嘉. 社会保障法的理念、实践与创新[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002. 312.
- [2] 曾煜. 社会法立法滞后不利于保障弱者权益[EB/OL]. <http://www.xblaw.com/news.asp?nid=4453/2006/07/12>.
- [3] 李丰. 我区社会保障法制建设存在的问题及对策研究[J]. 理论研究, 2005, (3): 48-49.
- [4] 黄丽璇. 试论我国社会保障立法的完善[J]. 兰州学刊, 2005, (2): 128-130.

Reflection on Improving the Building of Legalization of Social Security

ZHANG Xinping

(School of Law and Politics, Wenzhou University, Wenzhou, China 325035)

Abstract: Legalization of social security is of major significance in regard to improving market economy, maintaining social stability and public security and realizing human rights. At present, the existent problems in building social security are laggardness of legislation, low level of legislation, deficiency in authority and stability, lack of necessary legal liability system, weakness in legal implementation mechanisms; the important approaches to realizing the legalization of social security are to improve social security system, to legalize the fund-raising means of social security fund, to resolve the cooperation problem of each legal departments and to strengthen the executive power of social security.

Key words: Social security law; Legalization of social security; Social security system

(编辑: 刘慧青)