

论我国社会保险法制建设

黄锡生, 马 可

(重庆大学 法学院, 重庆 400044)

摘要:通过对我国社会保险各保险项目,即养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险以及社会保险基金管理的法制建设现状的论述,分析当前社会保险法制建设存在的问题,并对当前促进社会保险法制建设亟待开展的工作提出建议。

关键词:社会保险;法制建设;建议

中图分类号:D922.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2003)03-0102-03

On Legal System Construction of Social Insurance

HUANG Xi-sheng, MA Ke

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Based on discussing the present situation in the legal system of social insurance in China, including the endowment insurance, hospitalization insurance, unemployment benefit, insurance of injury suffered on the job, insurance of bearing and the insurance funds management, this paper points out the existing problems through the analysis of the circumstance, and provides some suggestion on the needed work carried for the development of legal system.

Key words: social insurance; construction of legal system; suggestion

一、我国社会保险法制建设现状

随着我国社会主义市场经济体制改革目标的确立,我国社会保险制度的法制建设进入了迅速发展阶段。1994年颁布实施的《劳动法》对社会保险做出了规定:社会保险制度包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险制度及遗属津贴制度,为社会保险法律体系的建立奠定了基础。

(一) 养老保险法律制度

1986年国务院颁布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》,建立了合同制工人退休保险制度,确立了企业、个人、国家三方共同筹集养老保险基金的原则。1991年,国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国法[1991]33号文),提出逐步建立多层次的养老保险体系。1995年3月,国务院下发《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,确立了基本养老保险实行社会统筹和个人账户相结合的原则。1997年7月国务院下发《关于统一企业职工基本养老保险制度的决定》,规范了企业和个人

缴费的比例,改进了基本养老金计算办法。1998年8月国务院下发《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》,要求各地在1998年年底之前建立省级统筹,结束了条块分割的管理局面,统一了管理机构,大大推进了我国养老保险制度的改革步伐。在农村养老保险制度方面,1992年1月民政部印发了《农村社会养老保险基本方案(试行)》的通知,通知决定:农村社会养老保险在资金筹集方面,以个人缴纳为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持。

(二) 医疗保险法律制度

自80年代以来,我国一直在进行医疗保险制度改革试点。1998年12月,国务院发布了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,它标志着我国统一的医疗保险制度的确立,确定了基本医疗保险实行低水平、广覆盖、多层次以及社会统筹和个人账户相结合的基本原则。此外,劳动部还出台了一系列配套的操作性强的规章及规范,包括《城镇职工

收稿日期:2003-04-10

作者简介:黄锡生(1964-),男,江西石城人,重庆大学法学院副院长,副教授,硕士生导师,主要从事经济法及环境资源法研究。

基本医疗保险定点医疗机构暂行办法》、《城镇职工基本医疗保险用药目录》、《城镇职工基本医疗保险定点零售药店管理暂行办法》、《关于确定城镇职工基本医疗保险服务设施范围和支付标准的意见》,配合《决定》的贯彻实施。

(三) 失业保险法律制度

1986年国务院颁布的《国营企业职工待业保险暂行规定》,标志着我国失业保险制度的正式建立。1993年,国务院对《暂行规定》作了修订,重新颁布了《国有企业职工待业保险规定》。上述失业保险制度虽然在保障国有企业失业人员基本生活方面发挥了积极作用,但由于适用范围窄、统筹层次低,已经不适应我国就业结构调整的需要。1999年,国务院正式颁布了《失业保险条例》。《条例》将失业保险的覆盖范围扩大到城镇各类企业事业单位及其职工。条例还提高单位和个人的缴费比例,提高失业保险的统筹层次,确立了失业保险金的标准。

(四) 工伤保险法律制度

1996年国家颁发了《职工工伤与职业病致残程度鉴定标准》,为开展工伤鉴定工作提供了具体依据。1996年8月,原劳动部制定了《企业职工工伤保险试行办法》,规定失业保险基金实现社会统筹,将实施范围扩大到各类企业及其职工。《办法》还规定工伤保险与安全生产相结合,建立工伤预防机制;对工伤认定、待遇标准、评残标准等问题做出了比较全面的规定。

(五) 生育保险法律制度

1994年,原劳动部颁布的《企业职工生育保险试行办法》规定:生育保险适用于所有城镇企业职工;生育保险实行社会统筹,按照“以支定收,收支基本平衡”的原则筹集基金,标志着我国生育保险制度的改革工作进入了新阶段。1995年7月,国务院颁发了《中国妇女发展纲要》(1995-2000),提出了“在全国城市基本实现女职工生育费用的社会统筹”,“将女职工生育保险费用由企业管理逐步改为社会统筹管理”。

(六) 有关社会保险基金管理的规定

1996年国务院下发《关于加强预算外资金管理的决定》,明确要求对各项社会保险基金按预算外资金管理。1997年国务院下发《关于统一企业职工基本养老保险制度的决定》,要求基金结余除预留相当于2个月的支付费用外,应全部购买国家债券和存入财政专户,严格禁止投入其他金融和

经营性事业。1998年1月财政部印发的《企业职工基本养老保险基金实行收支两条线管理暂行规定》,进一步明确了收支两条线管理的办法。1999年国务院发布了《社会保险费征缴暂行条例》,从征收机构、缴费单位规范了征收活动。2001年劳动和社会保障部发布《社会保险基金行政监督办法》,规定社会保险基金监督的内容、监督方式和监督单位在监督过程中的权利义务。此外,劳动和社会保障部会同财政部出台了《社会保险基金财务制度》,规范社会保险经办机构经办社会保险基金的财务行为。^[1]

二、我国社会保险法制建设存在的问题·

改革开放以来,我国在社会保险法制方面的建设取得长足进步,为保障人民群众的生活起了巨大作用,但由于建设时间短,经验不足,还存在以下几方面问题。

(一) 社会保险法律制度体系整体性不强

我国目前已建立了养老、医疗、失业、工伤、生育五个险种的社会保险制度,但立法滞后,法律法规过于分散,尚未形成完整统一的社会保险法律体系。一方面,社会统筹的覆盖面不够广泛,五个险种中只有养老保险和失业保险真正实现了社会统筹,而工伤保险和生育保险属于社会统筹与单位责任制并行的保险项目,医疗保险改革尚处在社会统筹试点阶段。此外,城镇企业各项社会保险制度改革进度不一,各险种之间缺乏有机衔接,在覆盖范围、待遇水平、享受条件等方面的规定上出现很多空白点。

(二) 现行社会保险法律规范之间存在冲突

首先,各级立法机构制定的社会保险法规内容存在冲突。现行的社会保险法规有的由国务院制定,有的由各省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会制定,有的则由各省、自治区、直辖市人民政府制定,由于存在不同利益取向,在内容上存在冲突。其次,有关法规表现形式极不协调。部分应有的法律规范实际上表现为政策、文件,甚至通知、意见、复函缺乏法律规范在形式上应有的规范性、严格性和严肃性。

(三) 社会保险制度的立法层次低

目前,我国还没有一部完整的有关社会保险法的根本性法律,《劳动法》虽然对社会保险设专章,但仅作了原则性规定。在现行制度中,只有《失业保险条例》和《社会保险费征缴暂行条例》两个条例属于国务院立法,其他的各项规定均为国务院和劳动部门、财政部门等部门的行政规章^[2],总体的立法层次

较低。

(四) 社会保险的法律实施机制尚欠可操作性

由于现有的规定分散、法律层次低,尽管各个险种的社会保险法规都对各自的实施机制做出了一定规定,但由于筹资机制、保障机制、管理机制、运行机制、监督机制缺乏统一协调性,从而导致社会保险的法律法规难以有效实施。

(五) 强有力的农村社会保险法律制度尚未建立

我国农村社会保险尚未制度化,大多数社会保险法规都不将中国大多数的人口——农民纳入其保险范围之内,这违背了社会保险制度的本质特性,即使社会大多数人生活取得安全性。目前,我国对农村社会保险的规定不多,只有1992年民政部出台《县级农村社会养老保险基本方案》^[3],以及其它一些通知复函等。农村社会保险制度还处于继续理顺管理体制的阶段。

三、加快社会保险法制建设的措施

(一) 建立健全社会保险基金管理、运营机制

社会保险最核心的部分是社会保险基金。建立完善的基金收支管理、运营机制是社会保险得以运行的基础。在基金的管理上,明确各个险种的基金独立核算原则。确保基金投资运营的安全、流动和高收益,需要根据我国资本市场的发育程度制定相应的基金投资运营规则,完善现有投资领域的渠道,研究新的投资领域可行性,既实现社会保险基金的增长,又实现保险基金对经济增长的促进作用。

(二) 实现社会保险的社会化管理

社会保险的社会化管理,是指独立于企业之外的管理。在社会保险中,企业只承担交纳社会保险费的责任。但职工发生社会风险时,有社会保险机构负责各项待遇的发放和相应服务的提供,而不再与单位发生关系。我国当前的社会保险领域中,社会统筹和单位责任制并存,即使是实行社会统筹的项目,单位也承担着许多管理职能。需要通过立法明确社会化管理的具体内容和社会保险经办机构及其它相应组织的职责范围,使社会化管理有法可依,

各项管理服务有稳定的资金来源和人员保障。

(三) 建立社会保险争议处理机制

我国的社会保险制度正处在改革之中,由于制度调整频繁,劳动力流动加快,管理工作繁重等诸多原因,已经和将会出现大量有关社会保险的争议案件。必须通过法律形式明确争议处理办法。

(四) 建立和完善社会保险监督管理体制

以税务机关强化征收社会保险费、工商登记年审配合等项改革为契机,各有关部门通力合作,共同把握好企业社会保险登记,开展社会保险年审,如实申报缴费工资,及时交纳社会保险费,监督企业向职工公布交费情况,审计企业追收欠款,对职工分流转移跟踪管理,完善社会保险诉讼等管理环节,形成一整套社会监控管理机制。

(五) 建立农村社会保险制度

农村社会保险制度是我国社会保险制度的组成部分,因为我国“二元经济”结构特征显著,城乡差别在一定时期内很大,此外,各地农村差别非常大,农村社会保险不能采取与城镇相同的社会保险模式。对于农村社会保险制度,应通过立法明确其发展方向,并对制度类型、缴费水平、享受条件、待遇水平以及经办部门等做出具体规定,以规范和保障其发展。

(六) 加大宣传力度,提高对建立和完善社会保险法律制度重要性的认识

通过采取举办企业学习班、召开社会保险政策法规介绍会,利用电台、电视台、报刊开设专题、专栏节目,宣传社会保险法律法规知识,组织宣讲小组深入各部门、各企业宣传发动,不断提高社会各界的社会保险法制意识。

参考文献:

- [1] 王东进. 中国社会保障制度的改革与发展[M]. 北京: 法律出版社, 2001. 135-136.
- [2] 钟明钊. 社会保障法律制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2000. 46.
- [3] 杨书章, 郭大平. 中国社会保障问题研究[J]. 社会保障制度, 1998, (2): 52.