

我国社会保险的 突出问题及立法应对

董文勇 中国社会科学院法学研究所

我国社会保险领域的突出问题

社会保险制度是社会保障制度的主要组成部分之一，也是近代以来市场经济和民主政治发展的富有价值的制度成果。社会保险制度的诞生减缓了经济不平等对生存权利的威胁，缓和了社会矛盾，加强了对人力资源的社会保护，促进了社会的文明程度，对于促进经济稳健发展、优化社会结构、维护社会的稳定和进步、保障人的尊严和价值发挥了重要作用。社会保险制度的内在价值是为被保险人化解社会风险。由于一般社会成员尤其是社会弱势群体面临的社会风险较为突出，因此社会弱势群体享受社会保险保障的程度就成为衡量社会保险制度有效性的关键指标。

改革开放至今，我国一直处于改革和发展阶段。在经济获得极大发展的同时，由于收入差距加大和社会权利配置不平衡，也产生了数量庞大的弱势群体，老年人、失业人员、被征地农民、农民工和残疾人是其中较

为突出的社会群体。在我国社会保险制度建设过程中，这些困难群体没有充分享受获得社会保险的权利。从社会保险的覆盖面上看，这些弱势群体参加社会保险的比例远低于其他社会群体。以退休人员和残疾人为例，到2007年底，我国60岁以上老人15340万人，参加养老保险的离退休人员只有4951万人，约占老年人总数的32.3%。根据《2006年第二次全国残疾人抽样调查主要数据公报》，我国有残疾人8296万人，参加社会保险的有260.8万人，仅占残疾人总数的3.1%。如何使社会弱势群体享有与其他社会成员同等的社会保险保障，已经成为我国社会保险领域一个相对突出的重大问题。此外，从社会保险义务和待遇水平上看，缴费负担过重、保险待遇不平等、参保权利易受损害、应享受的保险利益易被忽视、保险关系连续性差等问题也同样突出。

我国社会保险制度涵盖了养老、医疗、工伤、失业、生育五个保险项目，保险体系高度完善，充分发挥社会保险制度的作用能够为社会成员提

供基本的生存保障。然而，如果社会公民不能获得社会保险制度的充分保障，则会造成一系列的社会问题。第一，公民社会保险的缺失会动摇社会保险制度的根本价值。在工业化社会条件下，社会风险会借助经济关系和经济能力的不平衡的现实而放大，正是由于一般社会成员不能或不能充分实现自我保障才需要通过社会机制获得保障，而如果社会成员尤其是社会弱势群体如果不能依靠社会保险获得保障，那么社会保险的存在价值就会大打折扣。第二，社会保险若不能为公民提供充分的保障，则有损于社会公正，会加剧基于经济收入差距而产生的生存状态、生存质量、发展机会等方面的差距，尤其会放大基于生理和自然条件的差异而造成的社会竞争的不公。而公正的社会秩序、社会风尚和价值观念正是法治运行不可或缺的重要基础，也是建设和谐社会必不可少的重要条件。第三，社会保险覆盖面过窄不利于经济的健康发展。内需、外贸和投资被称为拉动我国经济发展的“三驾马车”，而内需不足既

不能让公民享受经济发展的成果，又难以以为过度投资提供消费市场，同时外贸对我国经济发展的贡献也越来越具不确定性，因此内需不足成为制约我国经济发展的重要瓶颈。我国社会弱势群体数量庞大，消费潜力巨大，但是不充分的社会保险在一定程度上抑制了未获保障的弱势群体的消费意愿；社会保障投入过低影响了对劳动力资源的有效修复和劳动者素质的提高，进而影响经济发展质量。第四，一般社会成员尤其是弱势群体缺乏社会保险不利于社会稳定。在社会保险缺失或不充分的情况下，一般社会成员尤其是社会弱势群体的生存保障问题或者转移为家庭风险，或者成为社会不稳定的因素、造成群体性事件。当然，由于社会保险关乎人的生老病死，社会保险制度不完善对社会的影响是全面的、深刻的。

公民有关获得适当社会保险保障的利益诉求

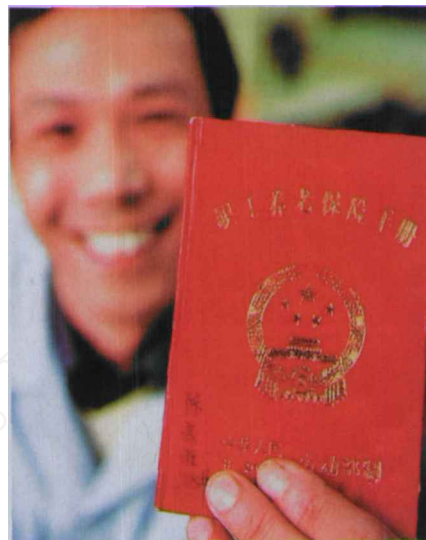
人的本质在其现实性上是一切社会关系的总和，人是社会性动物，无论是生产还是生活，人都日益形成一个相互协作、密不可分的社会网络的一部分，人人得以依赖他人的合作或协助而生存。对于弱势群体来讲，则更需要获得社会扶助，这一群体对于社会保险的需求也相对强烈。建国以来我国社会保险制度发展一波三折，但最终走向制度发展和完善之路，这表明全体社会成员对于社会保险制度具有越来越明显的认识和期待。尽管制度趋于完善，但是作为改革中的事物，社会保险领域问题还较为突出，而目前正在进行的社会保险立法则为解决这些问题提供了良好的契机。

目前希望通过社会保险立法维

护和实现的应有利益主要包括：第一，能够与薪资劳动者、与城镇职工获得同等的社会保险的保障，实现公民权利、社会保障权利的平等。第二，减轻社会弱势群体的社会保险负担，降低缴费标准，对于失业人员、收入较低的自由职业者等缴费能力不足的参保人实行保险费减免。第三，在同一社会保险项目内实现保险待遇的平等，取消基于身份、就业状态等社会性差别对社会保险待遇的影响。第四，调整社会保险关系，重构参保人、社会保障行政部门和管理机构、参保单位在社会保障关系中的地位或职能，保障参保人的权益不受参保单位的损害。第五，保障参保人社会保险关系的连续性和有效性，使社会保险关系不构成对劳动力流动的障碍。第六，保障因历史原因不符合享受社会保险待遇的人员能够参保并平等享受社会保险待遇。

社会保险立法如何应对突出问题和利益诉求

(一) 明确 社会保险立法的理念 制度建设须观念先行，制度理念对于立法而言最具根本性，正确的理念是正确的制度涉及的重要保证。社会保险制度是通过汇集投保人的资金来化解被保险人确定或不确定的社会风险的一种社会性制度，与经济制度崇尚效率价值不同的是，社会性制度的价值在于追求社会公平和正义，这决定了社会保险首要的、最根本的、最核心的制度价值是公平和正义，在社会保险制度框架内，即便“社会公正”不是唯一的价值取向，也是优先于效率的价值取向。从这个角度讲，公民应当享有的获得社会保险的权利不应受功利性因素影响（如社会贡献



大小、社会地位高低、居住地点远近、管理手续繁简等因素），也不应该用经济思维去考虑社会保险问题。只要具有我国公民身份，无论是城镇居民还是农村居民、无论是东部地区的居民还是西部地区的居民，都是“在法律面前一律平等”的，这一点是我国《宪法》所确认和保障的，任何形式的权利歧视行为都是违宪的，不具有合法性。在社会正义实现的次序上，立法分配正义，执法落实正义，司法矫正正义。相对于后二者，前者更不容易引起注意，但确是最具根本性和影响力的。

任何形式的社会保障制度都是为保障社会弱者和一般人员而准备的。由于权力和财富往往可以转化为生存和生活保障，因此，社会弱势群体和一般生活成员所面临的社会风险相对较大。作为再分配手段和生存保障手段的社会保险制度应当特别注意高社会风险社会成员的利益诉求，这类人员在获得社会保险的保障方面的满足程度可以作为衡量这一制度成功与否的重要评价指标。具体在我国，农村居民人口数量占多数，而且农村居民的社会风险总体上相对突出，与经济发达国家的社会保险立法不同，我国

农村居民的社会保险问题可以认为是社会保险立法的主要问题。

社会保险水平和社会保险权利不是同一个层面的问题，二者可以并行不悖。建国以来我国社会保险制度发展的经验和国外社会保险制度发展的历史都表明，经济发展水平能够决定社会保险水平的高低，但并不必然决定社会保险权利和社会保险制度的有无，认为“我国经济发展水平低，不具备全面建立社会保险制度的条件”的观点，难以经得起史实和事实的推敲。我国《宪法》规定“建立健全与经济发展水平相适应的社会保障制度”，这一表述是科学的，因为前提是建立制度，其次才是制度如何与经济发展相适应的问题。

（二）明确政府对于社会保险的责任

获得社会保险保障的权利是一种积极权利，即需要相关主体主动作为予以推动和实现的权利。社会保险不可能全面商业化，商业保险也不可能完全发挥社会保险的功能，市场做不好、做不了、不愿做、无力做的事务，国家和社会便责无旁贷。在政府职能转型的时代大背景下，如何定位政府在社会保险事务中的职能是个关键性问题。我国改革开放和社会发展是政府一直是主导的，加之政府权威主义传统的影响，我国社会保障事务还需要政府继续发挥不可替代的作用。政府应当扮演社会保险的总负责人和最终责任人的角色，对于因历史原因（如在国有企业改革中下岗）、因保全公共利益而受损（如农地被征用）等原因工龄或年龄视同缴费问题、缴费能力不足问题，应当由政府而不是由个人承担改革和发展的成本。

（三）通过制度调整保障保险关系的转移接续

解决不能连续投保、退保的问

题，基本途径有三个方面的，一是建立全面保险的社会保险制度，二是适用于不同群体的具体制度的基本制度架构应大致相同，三是或者实行全国统筹或者调整基金筹集管理制度。就第一点来讲，城乡社会保险制度发展不平衡，与农村社会和经济特点相适应的社会保险制度还没有全面建立起来，使得进城务工的农村居民返乡后不能选择可供对接的制度，如养老保险。实现制度衔接就必须实行普遍保险原则，尽快、优先建立起农村的社会保险制度，保险服务范围应与城镇地区大致相同。就第二点来讲，城乡同类社会保险服务制度的基本制度安排应具有可比较性，基于权利平等原则，与城镇用人单位签订劳动合同的农民工与城镇职工除户口性质外，无任何社会性差别，因此农民工离职的，其社会关系应参照城镇职工失业之医疗保险关系之处理；能按灵活就业人员投保办法继续缴费的，其保险关系和待遇不受影响；农民工重新就业的，其保险关系接续办理。如果被保险人返回农村从事农业生产经营，则可以申请保留其职工医保关系，待其重新返城就业后办理接续或转移手续；或者将保险关系转入工作地农村社会保险经办机构。就第三点来讲，实行社会保险全国统筹是必然趋势、最终目标，也最为有效和彻底，但是能否实现全国统筹取决于立法者的意愿以及最高立法机关和行政部门的权力博弈，不确定性较大。调整基金筹集管理制度对医疗保险制度较有意义，即实行退休人员缴费和统筹基金的现收现付管理，是目前较为现实和成本较低的选择。在统筹基金现收现付管理条件下，当期履行缴费义务则当期享受医疗统筹待遇权利，从而被保险人在城乡任何地区流动均实现权利和义务的对等、对

价，可最大程度地减少来自地方利益的干扰。在社会统筹现收现付条件下，免除退休人员的缴费义务则不再具有任何法理基础，缴费年限问题也不再构成对被保险人、尤其是将近退休的被保险人流动的障碍。

（四）明确社会保险法律关系的性质

受计划经济的长期影响，我国主流观点习惯上将社会保险关系视为是劳动关系的一种形式，社会保险关系是建立在劳动关系基础上的法律关系。这种观点在一定程度上妨碍了社会保险的“社会化”，也影响了非常规就业人员、自由职业者、无业人员参加社会保险，从而不仅在思想上而且在制度上将上述弱势群体排斥于社会保险制度之外；同时，在对待社会保险争议的处理上也采取了劳动争议处理程序。实际上，社会保险关系是一种独立的法律关系，参加社会保险也不必然以与用人单位建立劳动关系为前提。保障社会弱势群体平等参加社会保险，就必须明确社会保险法律关系的独立性。我国社会保险立法还有必要在制度设计上体现社会保险法律关系的公法性质，将参加社会保险规定为参保人的权利。国家有义务保障公民参保权利的实现，将包括参保单位拖欠保险费在内的一切违反社会保险法律的行为视为是对国家管理秩序的违反和对公共利益的侵害，纠正违法和制裁犯罪不应由参保人与参保单位协商、也不应由参保人起诉，进而保护参保人的权益。■

责任编辑/吴江平