

# 中国社保法治的现状与未来

## ——《社会保险法》实施效果评估

栗燕杰

(中国社会科学院法学研究所 北京 100720)

**【摘要】**《社会保险法》出台至今,中国社会保险法治成效显著,但也暴露出如下缺失:法律条文缺乏操作性;政策文件而非法律仍是社会保险实施的主要依据;法规文件清理修订尚未全面铺开;一些重大政策走向不明等损害到社会保险法治体系的完善。今后有必要加快后续立法并提高质量,全面改进社会保险执法与经办、监督与司法。

**【关键词】**社会保险法;法治;立法;法院

**【中图分类号】**F840.684 C913.7**【文献标识码】**A**【文章编号】**1674-3830(2015)1-17-3

doi:10.3697/j.issn.1674-3830.2015.1.5

**The Current Status and Future of Social Insurance Law in China—the Evaluation of its Effect** Li Yanjie (Institute of Law of Chinese Academy of Social Sciences (CASS), Beijing 100720)

**【Abstract】** Since the initiation of Social Insurance Law, great progress have been achieved. However, there are still defects in it, such as that, the acts lack operability, policy document rather than laws is the basis to implement social insurance, the revising of some regulation files has not been carried out yet, and the unclear direction of some important policies has influenced the integrity of social insurance legal system. Facing these issues, this paper suggests that it must accelerate legislation and improve its quality, and make full improvement in its enforcement, operation, supervision and justice.

**【Key words】** act of social insurance, legal system, legislate, court

《社会保险法》(以下简称“社保法”)自2010年出台至今,已跨过五个年头,社会保险法治建设取得长足进步。在全面推进依法治国的背景下,亟需摸清家底,总结成效,并梳理评估问题,为今后法治发展提供路径方向。

### 1 社保法治取得的成效

#### 1.1 法律体系框架初步搭建

社保法出台前,社会保险领域法律空白,仅有三部行政法规、一

些部门规章及大量其他规范性文件。为配合社保法的实施,人力资源和社会保障部先后出台《实施〈中华人民共和国社会保险法〉若干规定》《社会保险个人权益记录管理办法》《在中国境内就业的外国人参加社会保险暂行办法》《部分行业企业工伤保险费缴纳办法》等部门规章。在司法解释方面,最高人民法院于2014年出台《关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》。另外,2012年《军人保险法》的出台

实施,对于军人及其家属的社会保险相关权益保障起到重要作用。

#### 1.2 保障水平空前提高

一是社会保险主要险种覆盖全面。社保法实施至今,覆盖职工和城乡居民的社会保险体系框架已经形成,基本养老保险、基本医疗保险均已实现制度全覆盖。二是确认、认定等机制更加便民快捷。比如,2010年、2011年人社部先后修订出台《工伤认定办法》和《社会保险基金先行支付暂行办法》,使得工伤认定更便捷,在第三人侵权与社会保险竞合时,能充分保障自身的合法权益。三是保障待遇显著

**【收稿日期】**2014-11-15

**【作者简介】**栗燕杰,中国社会科学院法学研究所助理研究员,法学博士,社会保障博士后,主要研究方向:社会保障法。

提升。截至2014年，全国企业退休人员基本养老金已经实现十年连续增加；提升基本医疗保险报销比例和增加门诊报销病种已是不少地方为民办实事的重要内容。但也需指出的是，这种待遇调整和保障项目扩张大多通过政府行政决策实施，表现出一定的任意性。

### 1.3 民众权利意识明显增强

自社保法实施以来，社会保险相关话题日益成为公众讨论和媒体关注的热点、焦点问题。社会保险基金的运营与监督、全民免费医保、事业单位养老保险及医疗保险改革等社会保险相关争论，更是掀起层层热议。从司法角度看，社会保险相关民事、行政争议不断增加，因社会保险导致的群体事件也时有发生，这从一个侧面表明，民众的社会保险权利意识不断增强。社会保险制度的今后改革，将从政府驱动为主转而更多由社会民众驱动，这将对社会保险的依法治理提出更高要求。

## 2 社保法治仍存在的问题

### 2.1 法律文本留白较多，操作性不够

现有法律简单笼统，仅靠该法根本无法实施复杂、精细的社会保险制度。社保法内容单薄，总共98条，总字数不足1.1万字，仅构成社会保险的基本“大法”，而不足以成为社会保险领域的“全法”。该法文本授权国务院加以规定的就有11处之多，提及“国家规定”来明确相关制度、规则的还有13处19次。为全社会普遍关注的社会保险基金统筹层次，基金预算决算，社保基金管理监督制度，养老保险各项制度细则，均需要国务院制定行政法规

或主管部门制定部门规章来解决。

以社会保险费征缴为例，社会保险费的征收与用人单位、参保人的财产权直接相关，应当遵循法律保留原则，通过法律或法律授权的法规来设置、调整。但是，《社会保险法》《社会保险费征缴暂行条例》对于各项社会保险种的缴费基数、费率均未予以明确规定。社保法第23条对职工基本医疗保险的费用缴纳也仅表述为“按照国家规定”，其他险种的表述也如此；《社会保险费征缴暂行条例》第3条第5款规定“社会保险费的缴费基数、费率依照有关法律、行政法规和国务院的规定执行”，但是，已有法律、行政法规并无缴费基数、费率的规定。

法律留白和笼统规定虽然为后续改革和发展留下空间，但导致法律缺乏“牙齿”，操作性不强，不少制度规则可有可无，难免遭到执行机关、司法机关“选择性忽略”，也导致法治的引领与规范作用未得发挥。比如，基本养老保险基金的全国统筹、基本医疗保险的省级统筹不仅未能实现，甚至连明确的日程表也未出台。一些改革则游离于法治之外，典型个案是自2012年正式实施的城乡居民大病保险工作，虽然其改革的出发点良好毋庸置疑，却于社保法无据，存在着合法性不足的嫌疑。

### 2.2 法律执行实施尚未完全落实

社保法的执行与法律适用并未完全“落地”。社会保险领域守法的主体较为广泛，包括社会保险主管部门、相关部门（如卫生、财政、审计）及社会保险经办机构；用人单位及劳动者；医疗机构及药品经营单位等等。这些主体均应遵守社会保险法律、法规。从微观

上看，侵犯社会保险权益的活动并不罕见。比如，以社会保险费征缴为例，不少企业未能按照法定缴费基数缴纳社会保险费。而社会保险的权利救济也游离于正式的法治渠道之外，权益保障效果远不尽如人意。加上该法的相关司法解释并未出台，到法院诉讼面临立案难、不能审、不敢判、执行难等一系列问题，因社会保险问题导致的上访、群体事件在一些地方呈现出上升态势。不得不承认的现实问题是，信访不信法的问题在社会保险领域仍非常突出。

### 2.3 法规文件清理修订并未全面展开

社保法出台后，全国人大常委会、国务院通过修改《煤炭法》《建筑法》和《工伤保险条例》，来调整与其存在明显冲突的部分条款，其他方面则“按兵不动”。社保法作为牵一发而动全身的重要法律，应据此对已有行政法规、部门规章和地方立法进行全面清理和修订。特别是《工伤保险条例》《社会保险费征缴暂行条例》亟待修订完善；一些地方在社保法出台之前制定的基本养老保险、医疗保险等相关地方性法规和规章，应当视情况予以修、改、废。但是，与《行政许可法》《行政强制法》出台后自中央到地方大规模清理乃至多轮清理法规文件不同，社保法出台至今，法规文件清理工作仍未被提上议事日程。在某种程度上，社保法在实施中有被架空之感。

### 2.4 若干重大政策方向不明

社保法确认了二十多年来的改革成效，将其从法律层面予以固化并赋予权威效力；但另一方面，该法也在某种程度上承认了制度发展

的现状，法律的前瞻性和引导性相对缺失。特别是，一些本应由法律确定的改革目标、任务，由于各方争论激烈、缺乏成熟方案等原因被搁置，一些重大政策方向并不明确。比如，近年来受到社会各界、新闻媒体广泛关注的退休年龄延迟问题、基本医疗保险实施中的人事部门与卫生部门的权责分配、新型农村合作医疗何去何从等等问题，在该法中均未给予明确回答。重大改革政策的方向不明确表明，社保法的出台实施并非意味着社会保险法治的完成时，而应以“正在进行时”的态度努力推进社会保险法律制度的继续完善。

### 3 展望与制度建议

3.1 着力法律规范的立改废工作，形成体系化制度

基于社保法授权的立法任务相当繁重，亟需制定的行政法规包括《基本养老保险条例》《基本医疗保险条例》《社会保险基金监督条例》，《社会保险费征缴暂行条例》《失业保险条例》则需尽快启动修改程序。社保法与侵权责任法的竞合、社保法与刑法的接续、社会保险行政诉讼与社会保险劳动争议的关联，也是实实在在的具体问题，给法院审判、公民权益保障带来诸多障碍，需要在今后《民法典》的制定和《刑法》《侵权责任法》《劳动合同法》等的修改中予以体现。

从长远看，应当借鉴德国等域外社会法典的经验做法，在社会保险相关法律、法规、规范性文件的基础上，经过全面彻底的评估清理，制定出台《中国社会保险法典》，将社会保险相关规范予以体系化、系统化。

### 3.2 强化制度执行力度

“徒法不足以自行”，社会保险法治的实现需要严格执法与普遍守法。社会保险领域的执法与守法，除强调主管部门、相关政府机关的严格执法之外，还应加大社会保险费征收机构的执法力度，确保按时、足额征缴。

为此，应着力健全并落实社会保险监督机制。社保法对建立完善社会保险的监督机制着力甚巨，包括各级人大及其常委会的权力机关监督、社会保险行政部门的监督、财政审计部门的专门监督、社会保险监督委员会的社会监督、对公众举报投诉调查的监督等。多种监督措施的并存，使得理顺监督体系至关重要。对此，一方面应明确各种监督机制的协调分工，另一方面应突出重点。有必要体现四中全会精神，激活并突出权力机关监督的作用，发挥其全面性、权威性、中立性等独有优势，将社保法纳入全国人大常委会和地方人大常委会的监督工作计划，通过执法检查增强法律的执行效果与守法氛围。

### 3.3 社会保险相关重大决策走上法治轨道

四中全会决定明确提出要做到重大改革于法有据，重大行政决策应将“公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定”作为法定程序。这同样适用于社会保险领域的重大改革与决策。无论是退休金的调整，还是基本医疗保险药品目录、诊疗项目、医疗服务设施标准、费用封顶线的变动，都应在法律框架内进行。

### 3.4 司法机关的功能归位

近年来社保领域强调司法机关以外的仲裁、人民调解等非正式机

制，滥用调解导致诸多不利后果，今后应强调法院等司法机关通过判决方式的功能发挥，避免司法缺位。

法院在社会保险法治化中的作用主要包括三方面：一是权利救济，即通过法院裁判与执行制度，保障社会保险权利的实现；二是赋予社会保险各项制度、机制、规则以强制效力，保障其有效实施，使得社保法从纸面文本落到实处；三是通过个案解决发现制度的瑕疵缺陷，进而加以修订改进。

在法院审判体制上，有必要改革现行的社会保险行政争议、劳动争议的二元分割体制，组建统一的社会保险审判庭。从长远看，应考虑借鉴德国等专门法院的经验，设置专业独立的社会法院，处理社会保险相关的各类争议。在程序机制上，应降低法院受理门槛。对于是否应当受理并不明确的，应当先予受理；对于当事人在诉讼中的活动，给予必要引导；为保障原告的生存权利，应积极运用先予执行、部分执行的暂行权利保障措施。在证据规则上，考虑到社会保险参保人及其家属一方往往相对弱势，对于当事人未提及的事实问题和证据争议，法院应当适度超越当事人主义，在必要时主动依职权审查。在处理结果上，于自愿、合法调解之外，法院还应敢于担当，当判则判，以保障社会保险权利的实现，并形成强大的震慑示范效应。■

#### 【参考文献】

- [1] 郑功成. 中华人民共和国社会保险法释义与适用指引——附军人保险法释义 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2012.
- [2] 栗燕杰. 中国社会保险的法治议题 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013.
- [3] 杨思斌. 社会保险法实施的理论阐释与配套法规保障 [J]. 中国劳动关系学院学报, 2014(2).