

社会保险法治中的 法律责任机制研究

栗燕杰

(中国社会科学院法学研究所 北京 100720)

【摘要】社会保险法及配套法规中有多处涉及行政处罚等法律责任的条款,但在社会保险法治实施与改革中,法律责任机制并未受到应有重视,对社会保险违法行为的处罚往往未能落实。这造成企业等用人单位违法行为成本较低、劣币驱逐良币、法律权威受损、社会保险基金安全遭侵害等一系列不利后果。因此,有必要通过法律修改进一步强化处罚等责任条款,加强执法队伍建设,吸纳社会各方参与,以及完善社会保险违法及处罚的公开公示机制,构建更为科学、有效的社会保险法律责任机制,使其从纸面走进现实。

【关键词】社会保险法;法律责任;法律实施

【中图分类号】F840.684 C913.7**【文献标识码】**A **【文章编号】**1674-3830(2017)2-9-3

doi:10.19546/j.issn.1674-3830.2017.2.003

Research on the Legal Responsibility of the Act of Social Insurance Li Yanjie (Institute of Law of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100720)

【Abstract】 There are some articles about administrative penalties and other legal responsibilities in the Act of Social Insurance and its correspondence regulations. However, in the implementation and reform of the Act of Social Insurance, the legal responsibility is undervalued, and administrative penalties are often failed to implement. These situations have brought a series of negative consequences, such as low cost of illegal activities, damaged legal authority, threaten insurance fund safety. Therefore, some actions, such as law amending to intensify administrative penalties, strengthening the construction of administrative law enforcement teams, absorbing public participation, and improving the publicity mechanism for violation and penalty in social insurance system, must be taken to build a more scientific and effective social insurance law responsibility mechanism for conducting in real world.

【Key words】 the Act of Social Insurance, legal responsibility, law enforcement

社会保险的法律责任机制,对于确保社会保险法律制度的顺利实施,进而增强法律规范的强制性,具有无可替代的重要意义;对于提高社会保险制度的公信力和民众信任度,使得社会保险制度真正免除民众后顾之忧,具有支撑性作用。因

此,研讨社会保险法律实施、社会保险法治实现及社会保险权利落实,法律责任是不可或缺的重要一环。

1 制度规定及未有效落实的现状
我国2010年出台的社会保险法第84条、第86条、第87条、第88条等

条款规定,社会保险行政部门、费用征缴部门对用人单位、社会保险服务机构(如医院、药店)等主体的社会保险相关违法行为,除责令限期改正、限期缴纳或补足、责令退回以外,违法主体还应承担法律责任,其形态包括行政处罚、刑罚等。另外,《工伤保险条例》《社会保险费征缴暂行条例》等行政法规中也有类似条款。换言之,存在社会保险违法行

【收稿日期】2016-10-12

【作者简介】栗燕杰,中国社会科学院法学研究所副研究员,法学博士,社会保障方向博士后,主要研究方向:社会保障法。

为的单位,除应当纠正、改正违法行为恢复到合法状态之外,还应当依法承担罚款乃至刑事责任等形态的法律责任。

但是,以笔者自2013年以来在重庆、浙江、广东、山西、四川等地调研的结果看,社会保险行政部门督查用人单位改正违法行为,补办社会保险登记者有之,补缴社会保险费者有之,追回骗取的社会保险金也有之。但是对相应违法行为,依据社会保险法给予行政处罚的,大部分地方则表示很少出现或根本没有,甚至一些社会保险行政部门的工作人员对相关处罚条款茫然不知。笔者在与社会保险领域的一些资深专家、研究人员交流时也发现,社会保险的行政处罚条款及其实施受到普遍性忽视。即便在《中国社会保险年度发展报告》《人力资源和社会保障事业发展统计公报》中,对于社会保险行政处罚的统计往往付之阙如。这也从一个侧面反映出社会保险行政处罚在社会保险工作中的边缘化位置。个别地方社会保险的行政机关、经办机构甚至认为,收取社会保险费已经加剧了企业等用人单位的负担,对于未能按时足额缴纳保费的单位,如再给予处罚,则使其雪上加霜。在经济新常态和去产能的背景下,企业本身经营就存在种种困难,降低社会保险费率势在必行,由此罚则的落实更显得弊大于利。作为社会保险服务机构,医院、药店在医疗保险、工伤保险服务中的违法行为,更是极少有社会保险主管部门落实法律规定的行政处罚。

2 行政处罚及其他法律责任条款落空的危害

本文认为,对于未按时足额缴纳社会保险费等违法行为,社会保险法及相关配套法规规定了非常明确的处罚责任,调查过程的强制措施以及确保收费、处罚落实的强制执行规范,本身系深思熟虑,具有深刻的正当性和科学性。处罚与其他法律责任条款的落空,其危害多样而深远。

2.1 导致企业运行的违法行为成本低而守法成本高昂,也不利于全民守法目标实现

一些企业甚至产生这样的错觉,社会保险费按时缴纳不如尽量迟缴,足额缴纳不如尽可能少缴,反正大不了事后再补也无所谓,至少也占了制度实施的“便宜”。必须明确,社会保险处罚条款实施的重要功能在于增加社会保险违法行为的实施成本,进而促使参保单位遵守社会保险法律制度,减少违法行为的发生。如果未能追究处罚责任,将极大降低社会保险违法行为的实施成本。党中央近年来将“全民守法”作为全面推行依法治国的重要内容,如社会保险费按时足额缴纳未能实现,将导致全民守法在社会保险领域沦为空谈,全民对中央实施法治的信心和对法治的信仰,也势必受到损害。

2.2 将危及社保基金的安全

由于处罚条款的落空,社会保险基金不能及时充实。一方面,处罚所得本身即可纳入国库进而充实到社会保险基金中去;另一方面,违法行为成本下降也在客观上导致违法行为的增加,或导致社会保险费征缴减少,或导致社会保险不必要的开支增加,都将进而损害到社会保险基金的安全。

2.3 损害法律的权威性

我国社会福利保障领域的许多法律本来就因强制性、震慑性不足被称为“软法”。如果说在过去,儿童、妇女、老人等领域的法律条文因本身的操作性规定缺乏、倡导性规定多见而“先天不良”,执法监管机关心有余而法律规定不足,尚且有情可原的话,社会保险法律法规已有诸多强制措施、强制执行、行政处罚等明确的规定,执法监管机关如果出于种种考虑而不予实施,陷入“软法”境地,则非常可惜,也必将损害到法律的权威性。

3 强化社会保险法律责任机制的若干建议

3.1 将法律责任作为法律修改完善的重点内容之一

社会保险法仅规定了罚款的处罚形式,其惩戒效应极为有限,在今后修改完善及出台配套法规时,对于未能按时足额缴纳社会保险费的用人单位,应当设置阶梯化、体系化的惩戒机制,包括引入警告,公布违法单位名单,加大法定的罚款限度,列入政府采购、政府招投标的黑名单,降低信用等级,银行发放贷款时作为考虑因素之一,等等。除规定对于用人单位的处罚外,还应规定对直接负责的主管人员和其他责任人员的行政处罚。

3.2 严格落实法律规定的行政处罚、强制措施、刑罚等各类责任条款

对于有社会保险违法行为的用人单位,应做到发现一起处罚一起,执法必严、违法必究,并纳入企业诚信评价体系。在此需强调的是,鉴于不可能每起违法案件均能被发现,有必要在法律限度内、符合合理行政原则和比例原则的前提

下,考虑适度加强处罚制裁力度,增加违法行为的实施成本。

3.3 充实社保执法监管队伍

社会保险处罚未能充分落实,一方面根植于观念认识,另一方面也与执法队伍的相对薄弱密切相关。一些地方社会保险主管部门对于违法行为的处罚,调查、取证缺乏足够人手、设备,可谓巧妇难为无米之炊。对此,加强社会保险执法队伍建设,配备与现代信息化相适应的执法装备,是实施社会保险行政处罚的重要支撑。

3.4 吸纳社会各方参与,鼓励网络媒体披露曝光

社会保险违法行为的处置和制裁,并非仅靠执法机关一家之力就能够完成。特别是在社会保险行政执法力量相对薄弱而面对的用人单位数量极为庞大且快速增长的背景下,社会力量参与社会保险违法行为的发现、查处,对于提升执法的瞄准率与精准度大有裨益。对此,

应拓展举报投诉渠道和投诉方式,并加大违法举报奖励力度;与此同时,还应鼓励现代网络自媒体、传统新闻媒体对违法行为进行披露曝光,既有利于发现违法线索,也可以通过媒体报道,增强处罚的震慑力度。

3.5 完善违法企业的公示机制

对企业涉及社会保险的违法行为和处罚决定,依法予以公开公示。对此,要严格落实《企业信息公示暂行条例》的有关规定,另外出台社会保险违法、处罚公示的专门办法也很有必要。人力资源和社会保障部正在起草《重大劳动保障违法行为社会公布暂行办法》,建议应完善制度机制,通过网络、两微一端(微信、微博和移动客户端)、系统平台等多种传统、现代方式,增强实效性和震慑力,使得求职者见到社会保险违法企业绕道而行,企业高管以就职于社会保险违法企业为耻,银行、金融机构不

再贷款授信给社会保险违法企业。

最终还应明确的是,一方面,社会保险行政处罚并不能替代刑罚。当社会保险违法行为的社会危害性足够严重构成犯罪的,涉案违法主体应当依据刑法规定承担刑事责任,而绝不能以行政处罚代替刑事责任。为此,在社会保险领域同样存在社会保险行政执法与社会保险刑事司法的两法衔接问题。另一方面,社会保险法律责任不应被滥用。社会保险行政处罚、社会保险强制措施、社会保险刑罚的启动和实施,都应遵循法律规定的条件和要求,遵循合法行政原则、比例原则、程序正当原则等行政法的原则和精神,而决不应以罚代管,滥用处罚。■

【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.

社保改革进入全面攻坚阶段

在社保改革进入全面攻坚阶段的情况下,将会面临不少难点问题和障碍。譬如,在城乡居民医保整合方面,目前已有25个省级政府出台整合方案,并划归人社部门统一管理,但还有一些地方由于相关部门之间的立场和观点存在严重分歧,仍处于逾期拖延、难以决策的困境之中,个别地区将整合后的医保管理经办机构划归财政部门归口管理,一些已经出台整合方案的地区在实施整合的工作中,也面临一些棘手的困难和障碍;在制定城镇职工基础养老金全国统筹方案中,如何合理界定中央政府与地方政府在养老保险基金收支以及财政补助方面的责任、统筹协调不同地区之间的政策差异、基金收支和积累以及待遇水平等方面不平衡,都是亟待破解的突出问题;在推进职工医疗保险个人账户制度改革以及门诊统筹方面,如何

妥善实施个人账户制度改革和切实加强门诊统筹的监管,都将面临很大的挑战;在实施城乡居民大病保险方面,如何合理界定基本医保与商业保险之间的关系,妥善处理委托商业保险公司经办大病保险而出现的矛盾,也还在探索之中;在补充养老保险领域,如何应对企业年金与职业年金之间发展严重失衡的问题,将成为长期困扰养老保险制度改革发展的一大难题;在组织部分地区探索建立长期护理保险制度的试点方面,在目前对于降低社保缴费负担的呼声比较强烈的背景下,难以建立独立的、多元化的筹资机制,同时财政是否承担相关补助责任也尚不明确;等等。

由此可见,全面推进社保领域各项改革,不仅是一场全方位展开的攻坚战,而且是关系到社保改革成败的一场决战。

——摘自《中国劳动保障报》2017年1月13日第四版