

工会代表的行为加以体现。工会代表的资格、选举以及权利义务必须予以明确,同时工会代表要依法积极勤勉地开展谈判活动,维护劳动者的权益。(3)集体谈判的目的为签订集体合同并使之得以实现。集体合同是规范用人单位与劳动者整体权利义务的法律制度,是预防侵权行为发生、维护劳动者合法权益的有效法律手段。集体合同的义务主体可以是企业、行业、产业、区域以及政府。行业集体合同要根据行业特点具体确定本行业的劳动标准,这些标准适用于包括会员和非会员在内的全体职工。要明确集体合同的法律效力、基本原则、具体内容、争议解决方式、违约责任,从而集体合同就具有了法律的强制执行力。我国的集体合同制度取得了一定成绩,但仍然存在着不容忽视的问题。一是覆盖面低;二是流于形式,作用不明显。刚公布的《劳动合同法(草案)》也规定了此项制度,但较为分散,不成体系,刚性不足,原则不明。因此,必须强化集体合同立法,为整体维护劳动者合法权益提供法律支持。

四、集体劳动权的较高形态:民主参与权

民主参与权是劳动者对用人单位事务进行管理、监督和建设的权利,是实现劳资双方合作的主要手段,也是集体劳动权的较高形态。一般情况下,民主参与权的产生一方面与国家的社会生产力的发展状况相联系,另一方面又与国家的经济制度、法律制度以及国民的法律意识、民主意识等状况相联系^[7]。近现代经济发展史表明,民主政治为经济发展提供了契机和动力,现代企业只有建立民主管理制度、遵循民主管理原则才能获得发展的机会。在企业管理的众多方式中,最为有效的就是调动劳动者的积极性、创造性和主动性。因此,汲取职工的合理化建议、吸收职工参与企业民主管理等现代企业管理思想为市场经济国家企业管理者普遍接受,并使之制度化与法律化。

民主参与权是实现集体劳动权的重要途径,必须根据民主政治进程和用人单位性质切实加以

落实。应当注意的是,民主参与权制度设计不能影响用人单位自主经营权的行使,更不能阻碍劳动者参与权的享有。我国目前的劳动者民主参与权规定都较为笼统,没有具体的内容和程序设计,更无司法保障。公司改制后选举和罢免管理人员的权利被股东会所取代,职工只能通过监事会行使权利,但事实上监事会行使权力的机制并不通畅。因此,必须科学合理地进行民主参与权的制度设计,包括劳动者民主参与的内容、形式和保障诸方面问题,提升劳动者民主参与的制度权威。近年来,在国内外都出现了一种值得注意的现象,即许多企业通过实现“劳者有其股”和加强具有整合功能的企业文化建设,借此扩大职工的民主管理和民主参与的渠道^[8],由此劳动者民主参与权获得了制度保证并发展成为普遍的、具有较高形态的集体劳动权。

参考文献:

- [1] 常凯. 世界经济一体化与中国的劳动立法 [M] / 贾俊玲. 21世纪亚太地区劳动法与社会保障发展趋势. 北京:中国劳动社会保障出版社, 2001: 379.
- [2] 王益英. 外国劳动法与社会保障法 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001: 75.
- [3] 黄良军. 关于加强集体劳动权立法的思考 [J]. 长白学刊, 2003(5): 43.
- [4] 叶静漪. 《经济、社会、文化权利国际公约》与劳动权的保护 [J]. 北京大学学报:哲学社会科学版, 2004(2): 92.
- [5] 伯曼 哈. 美国法律讲话 [M]. 北京:三联书店, 1988: 129.
- [6] 胡信华. 论作为核心劳工标准之一的集体谈判权 [J]. 法学杂志, 2004(5): 966.
- [7] 关怀. 劳动法 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001: 90 - 91.
- [8] 冯彦君. 劳动权论略 [J]. 社会科学战线, 2003(1): 172.

责任编辑:朱 磊]

社会保障制度与构建和谐社会

刘 翠 霄

(中国社会科学院 法学研究所,北京 100720)

摘 要:和谐社会是社会稳定、经济繁荣、民生安逸、秩序井然的一种社会状态。国际经验表明,社会保障制度的建立和实施是一个国家构建和谐社会必不可少的措施之一。我国的社会保障制度还很不完善,城镇养老保险制度很不健全,农民社会保障制度还没有建立,因此,我国应该尽快完善和建立城乡社会

保障制度,促进和谐社会的建立。

关键词:和谐社会;社会保障制度;城镇职工养老保险制度;农民社会保障制度

中图分类号:D922 182 3 文献标志码:A 文章编号:1002 - 462X(2006)05 - 0104 - 04

社会保障是由国家组织并且实施的、旨在为人们在出现生活风险(老年、生病、伤残、失业、贫穷等)时提供物质帮助、使人们不至于陷入困境的一种制度。和谐社会是社会稳定、经济繁荣、民生安逸、秩序井然的一种社会状态。国际经验表明,社会保障制度的建立和实施是一个国家构建和谐和谐社会必不可少的措施之一,它给人们带来的经济安全,不仅消除了贫困,更为重要的是由于人们拥有可靠的生活保障预期而变得非常安分,和谐社会油然而生。社会保障与和谐社会之间的关系,不仅表现在社会保障制度是应建立和谐社会而生,而且表现在当一个市场经济社会没有建立起与该社会相应的社会保障制度时,社会处处表现出不和谐的迹象,并且影响着这个社会的发展和进步。

一、福利国家的经验:社会保障制度是构建和谐和谐社会的重要措施

德国在1949年制定了德意志联邦共和国基本法,基本法规定了国家制度的五项原则,即共和原则、民主制原则、联邦制原则、法治原则和社会福利原则。其中,社会福利原则是对传统的法治国家思想的一个现代化补充,它责成国家保护社会上的较弱者,并不断谋求社会公正。社会福利国家表现在为老年、伤残、疾病以及失业者提供福利金,为穷人提供社会救济、住房津贴、家庭补贴以及通过劳动保护法和工作时间法为劳工提供基本的保护^[1]。依据基本法所确立的社会福利原则,德国通过建立和实施健全完善的社会保障制度,已建立起享誉世界的福利国家。国家的每一个公民都能够享受到从出生到死亡的福利保障,尤其是雇员,他们无论遭遇什么生活风险,甚至在受企业破产影响或希望改行的情况下,社会保障制度都能够使他们在经济方面没有后顾之忧。同时,社会保障还惠及雇员以外的其他群体,它提供子女补贴、住房补贴;为贫困者提供社会救济,为战争受害者提供赔偿费等,这些支出在1997年占到德国国民生产总值的34.9%。90%的公民能够享受到社会保障的各种待遇^[2]。如此健全完善的保障使得德国的社会安定比其他一些国家更

有保障,并由此形成了祥和健康的和谐社会。

在崇尚社会平等并被誉为福利国家橱窗的瑞典,贫民窟早已不复存在,有人生活困难会被认为是不正常的事情而被媒体广泛报道。瑞典是一个民主社会,但是没有采取政府拥有生产手段的社会化,而是实行“日常生活社会主义”政策,90%的经济为私人所有,即试图保证私人生产的产品能够公平地分配,并且每个人都能获得平等的机会。私人公司允许自由经营,但对收入征收重税,而由国家提供全面的社会福利。这里的社会是一个和谐社会。

美国于1935年制定了世界上第一部《社会保障法》,经过70余年的发展和完善,美国的社会保障已经形成全面、系统、多样化制度体系,保障项目达到300多个,政府在社会保障中的作用也在不断加强。但由于在指导思想上是维护再生产(适当干预经济)、强调个人责任、激发个体自身积极性为出发点和价值取向,因此,政府在社会保障资金上承担的责任要比福利国家政府轻得多,给付的条件比福利国家严格得多,给付水平比福利国家低得多(美国的养老金给付水平是世界上最低的国家之一,养老金的工资替代率为44%,甚至低于许多发展中国家;美国至今没有针对在职劳动者的医疗保险,大部分公民的医疗保险以商业保险为主)。政策的制定者和部分国会议员也不断强调,美国社会保障是自我维持、自我发展的事业。尽管如此,在收不抵支时,政府仍要承担最终的财政责任,但政府拨款的目的不是为了增加国民的福利,而是为了保持现行制度的继续与稳定,从而为经济和社会的发展提供稳定的社会环境^[3]。由于保守主义的反对,美国的社会保障制度远远落后于欧洲。到1980年,只有大约一半的美国人能享受到社会福利制度不同程度的照顾^{[4][25]}。据美国“为世界提供面包”组织2002年公布的材料,美国有3300万人生活在遭受饥饿或饥饿威胁的家庭。美国的每一个大城市都有一定数量的人口生活在大街上,纽约的地铁和公共汽车站聚集了相当数量的无家可归者,与德国和瑞典的社会状况相比较,我们只能说美国的社会是一个法治社会,而不是和谐社会。

美国作为第一经济大国,没有形成像欧洲福利国家那样的和谐社会,除了没有建立起一流的社会保障制度之外,与其经济结构、文化传统、历史发展过程都有一定的关系,最主要的原因有二:

收稿日期:2006-07-25

作者简介:刘翠霄(1946-),女,陕西合阳人,研究员,从事社会保障法研究。

一是美国的社会文化历来崇尚自由胜于追求平等,人们要求建立体现社会公平的社会保障制度的呼声没有欧洲那么强烈。美国拥护社会保障制度的人士使用良知、道德、同情心来论证建立社会保障制度的必要性,这与将人们的社会权利看做是与生俱来的天赋权利的西欧国家的社会保障制度的倡导者,在观念上是有很大的区别的^{[4][26]}。二是美国国富民强,个人有足够的收入去储蓄和投保,因而自发的保障方式仍占有相当重要的地位^[5]。因此,通过以上对福利国家的分析说明,社会保障制度是构建和谐社会的重要保障。

二、我国的社会保障制度有待完善

我国的城镇职工养老保险制度和农民社会保障制度还没有健全和完善,其所带来的社会问题将会影响我国社会主义和谐社会的构建。

(一) 城镇职工养老保险制度的不完善

1997年我国养老保险制度改革以后,实行的是世界上独一无二的“社会统筹与个人账户相结合”的筹资模式。在统账结合的养老保险制度实施以来的几年时间里,许多地方的养老保险个人账户资金由于用于填补养老保险支付上的资金缺口而成为空账。统账结合的养老保险制度实施初期的实践表明,巨额的历史债务如果找不到合理的化解途径,将会带来一系列社会问题。

1. 养老金不能按时足额发放,导致贫困人口形成。在我国城镇贫困人口中,相当一部分是离退休人员。贫困的主要原因是离退休金不能按时足额领取,有的甚至被停发或长期拖欠。停发或拖欠的一个原因是当地养老保险基金有资金缺口。1997年停发、减发退休金离退休人员有190万^[6]。到1998年5月底,拖欠养老金总额达87亿余元,涉及356万人。在一些特别困难的地区(如东北),有些企业离退休人员被拖欠养老金十几个月^[7]。这些养老金被拖欠或标准偏低、生活水平不断下降的退休人员,虽然能够认识到他们目前的境遇是中国经济体制改革不可避免的“阵痛”并对贫困有一定程度的忍耐,但由于生活、心理压力加大,他们的忍耐和不满进而变为不利于社会安定的群体意识和群体行为。

2. 基本养老保险是退休人员的唯一经济依赖,因不能获得而导致贫困。在建立健全完善的养老保险制度的国家,养老保障由三个层次组成:第一层次是国家实施的强制养老保险,政府是直接的责任主体,它不仅能够解除人们的养老之忧,而且养老金随职工工资同步调整,保障老年人能够分享到经济社会发展的成果,所以它既能体现国家责任又能体现社会公平;第二层次是企业为

职工举办的补充养老保险,其资金可以由雇主承担,也可以由雇主与雇员分担,它取决于企业发展和劳动力市场竞争状况,政府只是鼓励并不实际干预,企业是这一层次的责任主体;第三层次是职工个人为自己预备养老保障,职工通过储蓄或者参加商业人寿保险,为自己养老作准备,因此属于个人自我负责层次。我国在1991年6月下发的《国务院关于城镇企业职工养老保险制度改革的决定》中,也确立了实行社会基本养老保险、企业补充养老保险、个人储蓄养老保险相结合的多层次养老保险原则。但是在实践中,企业补充养老保险发展远远滞后。据劳动保障部门统计,到2000年底,企业补充养老保险覆盖职工只有560万人^[8]。与基本养老保险已经覆盖1.3亿职工和离退休人员,累计滚存近700亿元资金相比,可以说,在我国养老保险体系中,至今仍然是国家强制性基本保险在唱独角戏^[9]。这种情况进一步说明,基本养老保险是我国社会化养老保险体系的基础,基本养老保险金是退休人员的“养命钱”,如果不能按时足额发放,离退休人员的生活将失去保障,并成为社会贫困人口,与此同时也形成社会不稳定因素。

(二) 农民社会保障制度的缺失

从国际社会保障制度发展的轨迹来看,有一个共同点就是,农村社会保障制度的建立都要晚于城市职工社会保障制度的建立。这是因为,为了抵御不可避免的生活风险,国家首先为有雇佣关系的劳动者——雇员建立社会保险制度,以后,随着工业化的发展,社会保险的覆盖范围逐渐扩大,独立劳动者和农民。社会保险从工业领域扩展到农业领域都要经过一个比较长的过程,一般需要30~50年^[10]。我国城镇社会保险制度的建立以1951年政务院颁布的《劳动保险暂行条例》为标志,至今已有50余年的历史,然而我国还没有为农民建立起社会保障制度。

1. 农民社会保障制度的缺失使农民普遍处于贫困状态。应当承认,经过20多年的改革开放,中国农村社会取得了历史性的发展,农村家庭平均每人纯收入由1978年的133.6元增加到2000年的2253.42元;农村中的绝对贫困人口由1979年的2.2亿人降到2002年的3000万人。可以说,我国农村普遍解决了温饱问题。但是,由于农民不能获得社会保障的保护,需要自己支付医疗费用、养老费用甚至义务教育费用,这使农民普遍处于贫困状态。据统计,1999年全国社会保障支出1103亿元,其中城市社会保障支出977亿元,占88.6%,农村社会保障支出126亿元,占11.46%,城市人均413元,农村人均14元,相差

29.5倍^[11]。农民收入少,但支出比城镇居民多,而且农村居民多支出的部分主要是国家为城镇居民提供的社会保障部分,例如养老保险、医疗保险、中小学义务教育费用等,此外,农民还有城镇人无须支付的生产性开支,两相增减,城乡居民的收入差距实际上是5:1甚至6:1。

2 农民工是最大的弱势群体。进城的农民工是一个典型的由经济和社会双重因素造就的底层群体,在农民进城打工、推动社会非农化的过程中,存在着大量的社会歧视和种种限制,严重地妨碍着非农化的进程。他们要忍受制度造成的就业歧视,只能从事又脏又累的、城市人不愿意干的工作。由于城市的容纳度有限,加之城市大量的下岗职工和失业者也在寻找就业机会,造成城市就业压力增大,于是城市政府制定一些有明显歧视农民工的政策法规,对于来自城市和农村的劳动力实行不同的政策。例如,北京市不允许外地来京人员进入的工种从最初的10多个发展到后来100多个^[12]。我国几乎所有的大城市都有类似的规定。农民工在城市遭遇的歧视如果长期得不到解决,将影响社会稳定和发展。同时,他们的劳动强度大、劳动时间长、工资待遇低。劳动和社会保障部2004年的调查表明,农民工平均每周工作时间为46小时。而实际上,在个别企业人均工作时间要远远超过46小时。1985年到2000年,绝大多数民工的月薪一直维持在300元~500元之间^[13]。而在此期间,城市居民的收入翻了两番。农民工不仅工资低,而且不能及时领到工钱。绝大多数用工单位不是按月发给农民工工资,而是一年一结,有的用工单位连一年一结也做不到,长期拖欠。2003年10月,温家宝总理为农妇熊德明讨要拖欠的工资后,清欠农民工工资工作才迅速在全国展开。一个出尽了苦力而因自己的身份反遭歧视的群体,在遇到政治经济的新变故时,他们难免会成为城市社会的异己力量,许多社会问题会由此产生。据1999年北京市调查,北京市外来人口达450万,在该年犯罪案件中,由外来人口作案的占56%,在外来人口聚居地所发生的案件中,外来人口作案的占70.8%,而在浙江则高达91%。外来人口犯罪案件在全部刑事案件中的比例,上海为53%,深圳达97%^[14]。

三、建立和完善城乡社会保障制度,促进和谐社会的建立

贫困是阻碍社会向前发展的重要因素,现阶段我国贫困人口的数量仍然很大,对于消除城乡贫困以及消除因贫困引发的其他社会问题的途径很多,比如发展经济、对农村进行扶贫开发、减免

农民的税费负担等等,其中健全和完善城乡社会保障制度,是解决以上问题的关键所在,也是构建和谐社会的關鍵所在。

(一) 完善城镇社会保障制度

现行城镇社会保障制度有诸多不完善的地方,例如覆盖范围小、待遇标准低、统筹层次低、基金管理混乱等。其中,覆盖范围小是主要问题。在我国,在非国有中小企业就业的职工主要是农民工,长期将农民工拒之社会保险门外,将阻碍我国城市化和现代化的进程,影响我国小康社会和社会主义新农村的建设,影响我国经济发展和社会稳定,是必须着手解决的重大问题。

1. 采取强制性手段将农民工纳入社会保障范围。目前农民工参加城镇社会保险的比例较低,如养老保险的参保率为13.8%,参加医疗保险的占10%,参加工伤保险的占12.9%。由于统计口径和调查误差等原因,农民工实际参保率可能还要低。所以,必须采取强制手段,将农民工纳入城镇企业社会保障,否则,这个过程将会很长。

2. 建立农民工工伤保险和医疗保险制度。我国第一部工伤保险法规《工伤保险条例》于2004年1月1日起实施。条例的适用对象是具有雇佣关系的各类企业的雇员,农民工既然是企业雇员,就应当在《工伤保险条例》的保护之下。2005年工伤保险发展目标第一次列入了国家国民经济和社会发展规划,到年底参保人数要超过7500万人。并且要以矿山、建筑等高风险企业和农民工为参保的重点。2003年5月26日,劳动和社会保障部下发《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》,明确规范了灵活就业人员的参保方式、激励措施和待遇水平等问题,对解决农民工的医疗问题、保障农民工的身体健康都起到了一定的保护作用。《意见》是解决农民工医疗问题的过渡性政策,对于具备前述条件的农民工应当将他们纳入城镇职工医疗保险范围。

3. 建立全国统筹的社会保险制度。农民工流动性大,发生生活风险时应当在哪儿获取社会保险待遇是一个现实的、必须予以解决的问题。建立社会保险基金全国统筹,这既可以减少不同地区划转社会保险基金的管理成本,也可以为建立全国统一的劳动力市场消除障碍。国家应像建立公民身份证制度一样,为每一位劳动者设立一个

刘军等:《当前农民工流动就业数量、结构与特点》,载《中国劳动保障报》2005年7月28日。

《今年工伤保险将覆盖7500万人——矿山、建筑等高风险企业和农民工是参保重点》,载《经济日报》,2005年4月8日。

社会保险卡,使他们无论走到哪里,缴纳的社会保险费都记录在社会保险卡上,这样,农民工无论在哪儿遭遇生活风险都能够获得社会保险待遇。

(二)建立农民社会保障制度

在我国,农民社会保障制度几乎是一片空白,农民得不到应有的社会保障待遇,这对于为国家革命、建设和改革做出重大贡献的9亿农民不仅是不公平的,而且这个问题长期得不到解决也影响到我国经济发展和社会稳定,是国家必须提上议事日程的大事。由于在国际范围尚没有为数额如此巨大的没有固定收入的群体解决社会保障待遇的先例和经验,因此,我国在建立农民社会保障制度时应当非常谨慎,一定要从我国具体国情出发,才能制定出持续发挥功能的农民社会保障制度。在这里,我们着重探讨一下制定农民社会保障制度应当坚持的原则。

1. 建立城乡有别的社会保障制度。在建立农村社会保障制度之际,必须明确的一点是,建立促进城乡协调发展的社会保障制度,绝不是把城镇现行的社会保障制度照搬到农村,如果硬要这样做,也是行不通的。因为城市和农村的基本生活条件是不同的,生活消费的内容和方式也是不一样的。因此,我们要建立的不是城乡划一的社会保障制度,而是城乡有别的社会保障制度,这种差别不应再是以上所列举的成百倍的差别,而是适度的差别。

2. 建立地区有别的社会保障制度。我国地域辽阔,各地的发展极不平衡。“八五”期间,各地人均GDP相对差距出现了扩大的趋势,尤其是东、中、西三大经济地区差距十分悬殊。1985—1995年十年间,东部地区农村居民收入快于中西部地区,地区间农民收入的比例由1.8:1.3扩大到1995年的2.4:1.5:1.0^[15]。自2000年,三地区农民收入差距有所下降,但并不明显。地区间经济发展水平的巨大差异,决定了这些地区社会保障制度也必然存在一定的差异。

3. 建立强制性的农民社会保险制度。1992年公布实施的《县级农村社会养老保险基本方案》的目标是,使占我国人口80%左右的农民未来的养老需求能够得到满足。这一目标表明农村养老保险制度是否行之有效有两个判断标准,一是制度的覆盖范围,二是保障的水平。从十余年实施情况看,在地域上,东部沿海地区实施较好,而中西部地区实施得较差;在保障水平上,农民普遍选择缴费标准低、积累额少的险种,因而很难起到保障退休老人基本生活需求的功能。造成这种状况的原因是多方面的,但最根本的原因,是社会保障制度所固有的强制性原则与方案所规定的自

愿性原则的背离和矛盾,使得制度不仅在一定程度上形同虚设,不能发挥应有的作用,而且由于从根本上动摇了制度设计时的设想,使实施的结果不可能达到制度设计要达到的目标。在总结经验教训的基础上,应当还农村养老保险制度固有的强制性属性,强制所有符合参加养老保险条件的劳动年龄的农民参加,并缴纳一定数额的(他们能够缴得起的)、能够保障参保人老年基本生活需要的(养老金能够养得起的)保险费。只有这样,才能维护制度的权威性,使它充分发挥调整社会生活的功能。

4. 建立保障农民最基本生活需要的社会保障制度。我国作为发展中国家,经济发展起点低,人口数量大,现代化水平不高。从经济发展水平看,尽管我国国内生产总值已经达到1万多亿美元,跃居世界第六位,但占世界经济总量的比重不到4%,人均1000多美元,仍属于低收入国家。因此,我们现在要建立的农民社会保障制度只能是低水平、低标准的,以使广大农民在遭遇生活风险(年老、生病、残疾)时,基本生活能够得到保障的制度。建立起来的制度将会随着我国经济的不断发展而逐步完善,待遇标准也将逐步提高。

5. 建立多层次的农民社会保障制度。由于我国地域辽阔,各地地理位置和自然条件差别很大,导致发展很不平衡,与此相应,出现了对社会保障程度不同的需求。借鉴市场经济国家的成熟经验以及我国城镇社会保障制度建设的经验,农民社会保障制度应由三个层次构成:第一,基本保障。是由政府强制推行的,包括养老保障、医疗保障和最低生活保障在内的,旨在满足所有保障对象最基本生活需求的制度。基本保障资金主要由农民缴纳,在由于收成的影响或者人口结构的变化,造成养老保障基金入不敷出时,由政府财政予以补贴。因此,基本保障的最终责任主体是政府,并且居于主要和核心的地位。第二,补充保障。经济发达或比较发达的农村,可以为农民举办补充养老保障和医疗保障,补充保障是对基本保障的补充,旨在提高受保障人的老年生活水平和医疗保障水平。补充保障资金由乡镇或村企业筹措,乡镇或村企业为补充保障的责任主体。第三,个人和家庭保障。收入比较高的个人和家庭,通过储蓄或参加商业保险,进一步提高养老或医疗保障水平,提高生活质量。个人和家庭是这种保障形式的责任主体。

参考文献:

- [1] 和春雷,等.当代德国社会保障制度[M].北京:法律出版社,2001:11.

- [2] 杰格尔·霍尔斯特. 社会保险入门 [M]. 刘翠霄,译. 北京:中国法制出版社,2000:6,21.
- [3] 李珍. 社会保障理论 [M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2001:104-109.
- [4] 顾俊礼. 福利国家论析——以欧洲为背景的比较研究 [M]. 北京:经济管理出版社,2002.
- [5] 迪贝卢·让雅克. 社会保障法 [M]. 蒋将元,译. 北京:法律出版社,2002:60.
- [6] 唐钧. 中国的城市贫困问题与社会救助制度 [M]// 曾湘泉,郑功成. 收入分配与社会保障. 北京:中国劳动社会保障出版社,2002:469.
- [7] 宋晓梧. 中国社会保障制度改革 [M]. 北京:清华大学出版社,2001:42.
- [8] 郑功成. 中国社会保障制度变迁与评估 [M]. 北京:中国人民大学出版社,2002:97.
- [9] 宋晓梧. 中国社会保障体制改革与发展报告 [M]. 北京:中国人民大学出版社,2001:29.
- [10] 卢海元. 走进城市:农民工的社会保障 [M]. 北京:经济管理出版社,2004:202.
- [11] 李培林. 农民工——中国进城农民工的经济社会分析 [M]. 北京:社会科学文献出版社,2003:152.
- [12] 景天魁,等. 社会公正理论与政策 [M]. 北京:社会科学文献出版社,2004:128.
- [13] 胡鞍钢. 第二次转型国家制度建设 [M]. 北京:清华大学出版社,2003:112.
- [14] 中国“三农”形势跟踪调查课题组,中汉经济研究所农村发展研究部. 小康中国痛——来自底层中国的调查报告 [M]. 北京:中国社会科学出版社,2004:78.
- [15] 杨翠迎. 中国农村社会保障制度研究 [M]. 北京:中国农业出版社,2003:106.
- 责任编辑:朱 磊

试论我国社会保障法律体系之完善

曾 煜

(中国劳动关系学院 法学系,北京 100037)

摘 要:我国的社会保障法制建设历经半个多世纪,制定了一系列社会保障方面的法规和部分相关法律。然而从总体上看,我国的社会保障立法还十分滞后,严格地讲尚处于一种非正常状态,远远没有形成一个统一完整的社会保障法律制度体系。应该在现阶段改革试点的基础上,尽快颁布以社会保险为核心的,包括社会福利法、社会救济法、社会优抚法等社会实体法,颁布与社会保障实体法相配套的并为社会保障制度提供资金保障、程序保障和组织保障的法律,在前两者的基础上,颁布一部完备的社会保障基本法典,进而形成我国完备的社会保障法律体系。

关键词:社会保障法律体系;社会保障立法;农民工社会保障立法

中图分类号:D922.182.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2006)05-0109-04

在我国法律体系中,社会保障立法无疑是一个非常薄弱的环节。中国的社会保障制度已经走过半个多世纪,曾经颁布过一系列社会保障方面的法规和部分相关法律,这对于维系以往社会保障制度的运行起到了一定的作用。自上个世纪90年代以来,我国社会保障法制建设的步伐逐步加快,基本形成了目前社会保障法律制度的框架,并为进一步的法制建设奠定了基础。然而从总体看,我国的社会保障立法十分滞后,严格地讲尚处于一种非正常状态。社会保障法制建设远远没有形成一个统一完整的社会保障法律制度体系,这

对于整个社会保障制度的最终确立和健康运行是一种先天的不足^{[1][119]}。

一、我国社会保障法律制度的缺陷及滞后性

我国社会保障法律制度存在的主要问题及滞后性主要表现在以下几个方面:

1. 立法缺乏统筹规划和衔接性,体系结构残缺。我国社会保障制度从整体上看缺乏统一性,远远没有形成以社会保险法、社会福利法、社会救助法等为主体框架的、统一的社会保障法律体系。社会保险是社会保障制度的核心,但至今我国还没有一部适用范围较大、统一的核心法律《社会保险法》,而是新老制度并存,一险多制,各险种之间的相关规定缺乏衔接。社会保障的其他项目(如社会救济、社会福利领域等)也缺乏正式

收稿日期:2006-07-25

作者简介:曾煜(1952-),女,四川成都人,副教授,从事社会保障法研究。