

## 构建和谐社会应加强社会保障立法

刘翠霄 董文勇

### 一、正确认识社会保障制度

第一，社会保障制度是市场经济条件下不可或缺的重要社会制度。社会主义市场经济的发展使得社会的方方面面都呈现出社会化的特征，社会既需要越来越细的分工，也需要越来越强的合作，公民在市场经济条件下可能遇到的社会风险也需要在全社会范围内得到化解。发挥社会保障制度的社会财富再分配功能，缩小社会不同收入群体的收入差距，提高社会公平程度，减少社会矛盾，是在市场经济环境下构建社会主义和谐社会不可或缺的制度安排。

第二，社会保障权应当是全体公民的基本权利。公民的社会风险有其凭自身力量不可克服的一面。劳动者创造了社会财富，承担税负，他们有权在遭遇社会风险的时候享有来自国家的物质帮助，保障公民的生活既是国家的道德责任，也是国家的法律义务。社会保障权应当是全体公民的基本权利。社会保障“权”的问题涉及公民是否应当得到国家的帮助，社会保障“钱”的问题涉及保障水平高低，保障水平的高低与保障权利的有无没有必然联系。美国是世界上经济实力最强的国家，但是美国的社会保障制度并不完整。我国目前首先要解决的是各类社会群体有无制度保障的问题，其次才是要解决保障水平高低的问题。因此，不能以经济发展水平低为由不建立社会保障制度、不保障公民的应有权利。

第三，社会保障制度本质上是一项社会制度，而不完全是一项经济制度。市场经济条件下，我国社会保障制度的改革是伴随着城市国有企业改革而启动，带有强烈的经济制度特征，其负面影响是，社会保障制度的构建和完善具有改革之初的惯性，即重视对职工的保障，忽视对其他劳动者的保障；重视城镇人口的保障，忽视对农村人口的保障；重视对劳动者的保障，忽视对其他社会成员的保障，等等。这种制度建设上的思维定势、立法习惯和路径依赖影响了我国社会保障制度的改革和完善。

### 二、我国社会保障立法亟待加强

在我国法律体系中，社会保障立法是一个比较薄弱的环节。主要表现在：第一，立法缺乏统筹规划，各保障项目之间衔接不足。目前，我国社会保障制度整体上仍缺乏统一性，体系结构残缺，远远没有形成以社会保险法、社会福利法、社会救助法、优抚安置法等为主体框架的、统一的社会保障法律体系。即使在同一社会保障子系统内，由于各项法规政策出台时间不一致，多单项重点突进、少全局统筹。多应急政策、少长远规划，导致社会保障法律制度子系统之内也缺乏有机的衔接与协调。第二，规范性文件的层级低，法律约束力不足。在社会保障立法方面，地方立法多，中央立法少；中央颁布的政策性文件多，制定的法律法规少。有关社会保障的立法主要是部委规章，且其中较大一部分为“试行”“暂行”“意见”“通知”等，这些法律文件数量繁多，不胜枚举，适用不便。而经全国人大通过的与社会保障有关的法律仅有7部，且大都是与其他内容融合，并非全部适用于社会保障领域。立法层次过低会影响社会保障制度的可靠性与权威性，从而影响到社会保障制度的实施与完善。第三，立法不统一。由于缺乏基本立法，地方立法权限扩张，导致某些地方立法与国家统一规定之间存在较大的差异性；同一保障项目的立法，各省市也不尽相同。立法的不统一在一定程度上妨碍了劳动力的正常流动，立法的横向公平也由此受到质疑。第四，法律规范强制力差，社会保障法律实施机制较弱。我国社会保障方面的规范性文件以政策性文件为主，缺乏对相关主体权利义务的规定：即便是已经制定的法律法规，由于原则性过强、线条较粗，规范性不足，导致可操作性较差。此外，我国相关立法对权利和职权规定

较多，对义务和责任规定不足，致使难以建立起法律法规执行的责任机制，例如，对拒绝参加社会保险、拒缴社会保险费以及拖欠养老金和失业保险金等行为，缺乏行之有效的法律制裁措施等。

针对上述立法问题，可以采取多项应对措施：第一，提高社会保障立法权限，规范立法形式。为了避免法律文件权威性不足和部门立法的问题，社会保障立法应以全国人大立法为主，国务院制定行政法规为辅，全面提高法律规范的层级。第二，社会保障立法不宜片面追求大而全，而应当根据社会保障子项的情况考虑分别立法，以各社会保障子项目立法为主，制定该保障项目领域内的基本法律法规。第三，完善社会保障法律体系，针对不同社会群体的特点制定专门的社会保障法律制度。例如，根据城乡二元社会结构，有必要分别制定适用于农村和城镇的社会保障法律，制定与不同行业特点相契合的社会保障法律制度。第四，改革社会保障制度、规范社会保障关系，要从依靠政策转为依靠法律，充分发挥法律在建设社会主义法治国家中的作用，从而能够提高制度的权威性、执行的严肃性、适用的强制性。第五，做好法律清理工作。及时清理已经颁布的法律、法规、各类规章，把中央相关部门制定的各种通知、答复、意见、解释等不规范的规范性文件及时加以清理。第六，加强与外国在社会保障方面的合作，就社会保障适用问题与外国签订双边及多边协定，或制定社会保障法律冲突规则，以解决日益突出的国内与国外、内地与港澳地区社会保障法律制度适用的衔接问题。

### 三、从立法上完善社会保障争议处理制度

我国目前的社会保障争议处理制度分为两大类型，一类是相关行政争议处理制度，主要适用于因社会保险行政管理和服务关系而产生的争议。一类是社会保障劳动争议处理制度，主要适用于用人单位与劳动者之间基于劳动关系而产生的社会保险权利义务争议。目前关于第二种类型的社会保障争议处理制度问题较为突出，问题集中在用人单位与劳动者因履行社会保险费缴纳义务而产生的争议。因为依照现行法律规定，用人单位有参加社会保险并为劳动者缴纳保险的法定义务。但是目前我国社会保险关系主要建立在劳动合同关系基础之上，对于这类争议是否应当使用劳动争议处理程序，在立法上模糊不清，在实践上各地出现了不同的处理方式。除了上述经常发生的社会保障争议处理问题外，还有一种潜在的社会保险争议处理问题尚未引起司法实践的注意，即由于社会医疗保险定点医疗机构在向社会医疗保险的被保险人提供医疗服务过程中，由于定点医疗机构拒绝、推诿参加社会医疗保险的患者或不适当履行其与社会医疗保险经办机构签订的协议，由此对参保患者造成损失而引发的争议。对于这类争议，我国没有相关的立法，现行社会保障争议处理制度也没有对此予以规定。与此项类似的还有因社会公共福利设施处置而引发的争议、因社会保障基金管理而引发的争议等。

为了避免由于立法不清、立法缺失引起的争议，我国立法应对社会保障争议的处理制度予以明确。对于因缴纳社会保险费而引发的争议，在目前的制度框架内，应当适用行政争议处理程序。劳动者不作为争议当事人一方，但是负有向劳动保障部门检举逃避缴费行为的义务。对于诸如医疗保险待遇给付等需要由第三人履行义务而引发的争议、因社会公共福利设施处置而引发的争议、因社会保障基金管理而引发的争议等问题，现行行政争议处理制度和劳动争议处理程序都不宜适用。对于此类争议如何解决、适用何种制度，我国立法还是空白。从长远看，随着政事分开原则的贯彻和政府职能的转化，以及社会保障事务管理社会化程度的提高，社会保障制度带有越来越明显的去行政化特征。为了切实维护公民的社会保险权，保证社会保障纠纷得到及时、有效、经济的解决，应当制定专门的社会保障争议法。不仅要有社会保障行政争议方面的立法，而且还要制定符合社会保障制度社会化特征的社会保险争议调解法，社会保险争议仲裁法。