

特约召集人语: 社会保险是现代社会保障体系的主要组成部分, 在各国实践中呈现出立法先行、以法定制、依法实施的普遍规则。在我国社会保险制度逐步走向成熟、定型的关键时期, 加快法制建设步伐势在必行。本组3篇论文即是对此作出的理论回应。

## 中国社会保险法制建设: 现状评估与发展思路

郑功成

(中国人民大学 中国社会保障研究中心, 北京 100872)

**摘要:** 社会保险是建立在用人单位、参保人、政府多方分担责任基础上并遵循权利义务相结合原则的主要社会保障制度。立法先行、以法定制、依法实施是基本规则, 故法制建设是前提条件。我国的社会保险经过近20多年的改革, 从计划经济时期免费型的单位保障制走向多方筹资的缴费型社会保险制, 是适合市场经济、符合社会发展需要的正确选择, 事实上已经取得了巨大成效, 但渐进改革中法制建设严重滞后, 主要依靠政策性文件实施的现状正在影响着新的制度走向成熟、定型, 甚至在一定程度构成了深化改革的法律障碍。因此, 加快社会保险法制建设势在必行。中国社会保险法制建设的发展需要科学设定目标并做好顶层设计, 而当务之急是抓紧修订现行的社会保险法和相关法规, 同时制定新的法规与法律, 强化社会保险法治意识并严格执法, 这些构成了促使社会保险制度早日步入法制化轨道的必要条件。

**关键词:** 社会保险; 社会保障; 法制建设

中图分类号: D632.1

文献标识码: A

文章编号: 1007-5194(2020)03-0031-11

DOI:10.16501/j.cnki.50-1019/d.2020.03.003

社会保险是现代社会保障体系的主要组成部分和异常重要的民生保障制度安排, 关乎社会成员的养老、医疗、工伤、失业、生育与护理权益, 是解除人民群众后顾之忧并预防贫困的长久制度保障。自社会保险制度于1883—1889年在德国诞生起, 其遵循的就是多方分担责任和权利义务相结合的原则, 形成了立法先行的基本规则, 立法构成了确立社会保险制度的前提条件, 通过法律确立制度, 再以法律为依据实施, 是社会保险制度的内在要求, 也是国际通行的惯例。

我国的社会保险制度建设始自20世纪50年代初期, 此前的民国时期虽然动议过相关立法并形成过社会保险法律草案, 但始终未能制定法律和真正建立过社会保险制度<sup>[1]</sup>。以1951年颁布并实施《中华人民共和国劳动保险条例》为标志, 新中国建立的是以传统社会主义公有制为基础且纳入高度集中的计划体制的劳动保险制度。进入改革开放年代后, 大规模的经济改革使原有劳动保险制度逐渐丧失了单位保障制度下的组织机制与单一责任主体承担筹资责任的财政基础, 在经历一些地方自发的试验性探索后, 劳动保险制度也进入了全面而深刻的制度变革时期<sup>[2]</sup>。经过近20多年的渐进改革, 从计划经济时期的免费型单位保障制走向多方筹资的缴费型社会保险制, 目前已经实现了制度变革的整体转型, 实践证明是适合市场经济和符合社会发展需要的正确选择, 事实上已经取得了巨大成效。然而, 在破旧立新的渐进改革中, 社会保险

收稿日期: 2020-04-06

基金项目: 国家社会科学基金特别委托重大项目“中国社会法系列研究”(18@ZH023) 项目负责人: 郑功成。

作者简介: 郑功成(1964—), 男, 中国人民大学中国社会保障研究中心教授, 博士生导师, 中国社会保障学会会长。

的法制建设却严重滞后,2011年7月正式实施的《中华人民共和国社会保险法》(下文简称“《社会保险法》”)受当时条件的影响具有明显的局限性,实践中主要依靠政策性文件实施的现状正在影响着新的制度走向成熟、定型,甚至在一定程度构成了深化改革的法律障碍。因此,加快社会保险法制建设势在必行。

## 1 社会保险法及配套法规与重要政策梳理

我国社会保险制度包括养老保险制度、医疗保险制度、失业保险制度、工伤保险制度、生育保险制度以及2016年开始启动的长期护理保险制度试点,它们构成了我国社会保障制度体系的主体。全国人大常委会制定的相关法律、国务院颁布的社会保险相关行政法规、国务院主管部门发布的社会保险相关部门规章、国务院及其主管部门发布的社会保险政策性文件、地方政府出台的相关地方性法规与政策性文件等五个方面共同构成了当前我国社会保险制度实践的依据。

### 1.1 全国人大常委会制定的相关法律

由全国人大常委会2010年制定的《社会保险法》包括总则、基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险、社会保险费征缴、社会保险基金、社会保险经办、社会保险监督、法律责任及附则,共12章98条,对整个社会保险制度进行了框架性、原则性规制,是我国社会保险制度的基本法律依据。此外,2012年由全国人大常委会制定的《中华人民共和国军人保险法》包括总则、军人伤亡保险、退役养老保险、退役医疗保险、随军未就业的军人配偶保险、军人保险基金、保险经办与监督、法律责任、附则等9章51条,仅适用于军人。上述两部法律为我国社会保险制度提供了最高层级的法制规范,但过于简单,可操作性较弱。

### 1.2 国务院颁布的社会保险相关行政法规

根据《中华人民共和国立法法》,国务院可以在不违背法律的前提下制定相应的行政法规,由国务院总理令的形式颁布,它们构成了我国法制体系中的第二层次。国务院制定的与社会保险制度相关的法规有:1998年颁布的《失业保险条例》、1999年颁布的《社会保险费征缴暂行条例》、2010年颁布的《工伤保险条例》、2016年颁布的《全国社会保障基金条例》。在上述法规中,《社会保险费征缴暂行条例》是针对整个社会保险制度的,《全国社会保障基金条例》是针对主要作为养老保险制度战略储备基金的,只有《工伤保险条例》《失业保险条例》针对社会保险项目,这两部法规事实上是我国工伤保险制度、失业保险制度的主要法制依据。作为社会保险制度中最重要的养老保险、医疗保险尚未制定专门的行政法规,生育保险同样如此,护理保险更是只有主管部门的试点方案。因此,目前的社会保险法规是残缺不全的。

### 1.3 国务院主管部门发布的社会保险相关部门规章

国务院主管部门发布的部门规章处于我国法制体系中的第三层次,它们必须遵循法律、法规确立的原则与基本规制,只能将法律、法规的规制加以具体化。目前,社会保险领域的部门规章主要有:1999年劳动和社会保障部发布的《社会保险费征缴监督检查办法》、2000年劳动和社会保障部发布的《失业保险金申领发放办法》、2003年劳动和社会保障部发布的《社会保险稽核办法》、2007年劳动和社会保障部发布的《社会保险经办机构内部控制暂行办法》、2011年人力资源和社会保障部(以下简称“人社部”)发布的《实施〈中华人民共和国社会保险法〉若干规定》、2013年人社部发布的《工伤康复服务规范》《工伤职工劳动能力鉴定管理办法》、2015年人

社部发布的《机关事业单位工作人员基本养老保险经办规程》2017年人社部、财政部、国家卫生与计划生育委员会、国家安全生产监督管理总局发布的《工伤预防费使用管理暂行办法》以及2017年人社部、财政部发布的《企业年金办法》等。这些部门规章主要对社会保险制度运行中的行为与规程进行规范,部分涉及制度安排中的具体内容。

#### 1.4 国务院及其主管部门发布的社会保险政策性文件

社会保险政策性文件是指以国务院、国务院办公厅、相关主管部门名义发布的相关决定、通知、意见、试点方案等。国务院发布的社会保险政策性文件主要有:1991年发布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》、1998年发布的《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》、2010年发布的《关于试行社会保险基金预算的意见》、2014年发布的《关于建立城乡居民基本养老保险制度的意见》、2015年发布的《基本养老保险基金投资管理办法》、2015年发布的《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》、2016年发布的《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》、2017年发布的《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》、2018年发布的《关于企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》。

国务院办公厅发布的社会保险政策性文件主要有:2015年发布的《关于全面实施城乡居民大病保险的意见》《机关事业单位职业年金办法》、2017年发布的《关于进一步深化基本医疗保险支付方式改革的指导意见》《关于加快发展商业养老保险的若干意见》、2019年发布的《关于全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施的意见》《降低社会保险费率综合方案》。

相关主管部门发布的现行政策性文件主要有:1999年财政部、劳动和社会保障部发布的《关于社会保险经办机构经费保障等问题的通知》、2011年人社部发布的《关于进一步推进医疗保险付费方式改革的意见》、2012年卫生部、中国保监会、财政部、国务院医改办发布的《关于商业保险机构参与新型农村合作医疗经办服务的指导意见》、2014年人社部发布的《关于进一步加强基本医疗保险医疗服务监管的意见》《关于印发城乡居民基本养老保险经办规程的通知》、2014年人社部、财政部、国家发展与改革委员会、工业和信息化部发布的《关于失业保险支持企业稳定岗位有关问题的通知》、2015年人社部、财政部发布的《关于调整工伤保险费率政策的通知》、2016年人社部、财政部发布的《关于做好基本医疗保险跨省异地就医住院医疗费用直接结算工作的通知》、财政部、国家税务总局、中国保监会发布的《关于将商业健康保险个人所得税试点政策推广到全国范围实施的通知》、2016年人社部发布的《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》、2017年人社部、财政部发布的《关于工伤保险基金省级统筹的指导意见》《关于失业保险支持参保职工提升职业技能有关问题的通知》、2017年人社部发布的《关于工伤保险待遇调整和确定机制的指导意见》《关于进一步健全社会保险经办服务标准化体系的意见》、2019年国家医疗保障局发布的《关于印发医疗保障标准化工作指导意见的通知》等。上述政策性文件构成了现行社会保险制度实践的重要依据。

#### 1.5 地方政府出台的相关地方性法规与政策性文件

根据以上法律法规与政策性文件规定,省级及其以下地方政府也会结合本地实际出台相关的地方性法规与政策性文件。如省级立法机关制定的有《广东省社会保险条例》《广东省社会保险费征缴监督条例》《山东省社会保险条例》《湖北省社会保险条例》《浙江省社会保险条例》《江苏省社会保险费征缴条例》等等。此外,省级以下各级政府及其主管部门均发布过难以计数的

社会保险政策性文件,这些政策性文件弥补了中央层级法律法规政策规制的不足,成为地方实施社会保险制度的重要依据。

上述五个方面共同构成了当前我国社会保险制度实践的依据。由此可见,从中央到县级制定的政策性文件构成了我国社会保险制度实施的主要依据,这与国外的社会保险制度均以相应的法律为依据形成鲜明的反差,表明我国社会保险法制化程度不高。

造成社会保险法制建设滞后的原因虽然是多方面的,但主要原因在于制度变革的渐进性与全面性。一方面,经济改革导致了传统的劳动保险制度难以为继,但又不可能采取休克疗法,只能伴随渐进的经济改革逐步推进。因此,无论是养老保险、医疗保险还是工伤保险、失业保险以及正在试点中的护理保险,都经历过单项局部试验再到总结经验逐步推广的过程,渐进改革中的不成熟必然带来制度变革的不成熟并形成相应的路径依赖。另一方面,我国的社会保险制度改革是全面而深刻的制度变革,即传统的劳动保险制度整体转型为现行的社会保险制度,必然要打破旧有的法制规范,但因新制度是在艰辛探索中逐步确立起来的,很难遵循立法先行、以法定制、依法实施的普遍规则,合理的策略只能是先破后立、边破边立,制度变革的表现形态则是传统的劳动保险制度与新型的社会保险制度双轨并行,在相当长的时期内此消彼长并最终实现整体转型。实践证明,这种策略适合中国的国情,它避免了社会保险制度深刻变革带来的巨大社会风险,同时较好地维护了劳动者的现实权益。因此,社会保险法制建设滞后有其历史必然性与合理性,但新旧制度转型的过渡时期过长则易损害新制度的公信力,亦无法给全体人民带来清晰、稳定且理性的安全预期,在国家进入全面建设社会主义现代化强国和全面依法治国的新时代背景下,这种局面需要尽快改变。

## 2 社会保险制度的发展成就与存在的问题

总体而言,以社会保险为主体的中国特色社会保障体系已经明确,社会保险法制框架基本成形,并初步实现了造福全民的目标,但主要依靠政策性文件为依据的现实,表明现行法制已经不能适应时代发展的需要,目前存在的问题必须引起高度重视。

### 2.1 社会保险制度的主要发展成就

尽管社会保险法制建设严重滞后,但我国的社会保险制度改革还是取得了很大的成就,实现了从传统的免费型单位保障制到缴费型社会保险制、从单一责任主体到多方分担责任、从只覆盖城镇劳动者到覆盖全民、从单层次走向多层次化的重大转变。以2010年10月全国人大常委会制定《社会保险法》为主要标志,我国社会保险制度取得的成就主要表现在以下四个方面。

第一,《社会保险法》明确了我国的社会保障体系是以权利义务相结合的社会保险制度为主体的制度体系。在国际上,社会保障制度模式大体可以分为四种:一是起源于德国,以责任分担、权利义务相结合的社会保险制度为主体的制度体系,大多数国家采取这种模式;二是起源于英国,建立在国家财政负责基础之上的福利国家模式,北欧国家与英联邦国家属于这种模式;三是以美国为代表的混合制模式,其政府负责或主导的福利制度与市场提供的保障及发达的社会慈善事业构成了三足并举模式;四是其他模式,如新加坡的公积金制度。在我国社会保障制度变革的过程中,既没有延续建立在传统社会主义公有制基础之上并纳入高度集中的计划体制的国家-单位(或集体)保障制,也没有简单地照搬其他国家的模式,而是在借鉴他国经验的基础上

试图走出一条有中国特色的社会保障道路。《社会保险法》的重大贡献在于明确了面向全民的医疗保险以及面向所有适龄人口的养老保险制度目标,这两项制度的普惠性客观上决定了中国特色的社会保障制度体系是以权利义务相结合的社会保险制度为主体的体系结构。因此,我国的社会保障制度更多地借鉴了德国的经验,但在具体实践中既吸收了福利国家的一些做法(如为城乡居民提供普惠性、均等化的养老金),也吸收了美国等国家的一些做法(如居民大病保险由商业保险公司经办)。《社会保险法》的这种规制对我国整个社会保障制度建设与发展具有非常重大的意义。

第二,以《社会保险法》为基本依据的法制体系框架基本成形。前文所述的五个方面揭示了我国社会保险法制体系框架的轮廓已经形成,这就是以《社会保险法》为基本依据,辅之以《军人保险法》和《社会保险费征缴暂行条例》《失业保险条例》《工伤保险条例》《全国社会保障基金条例》等法规,以及国务院、国务院办公厅和人社部、国家医保局、财政部等主管部门发布的一系列政策性文件或部门规章,它们为我国社会保险制度的运行与发展提供了依据。不过,现行社会保险法制又主要以各种政策性文件为具体依据,其中最为重要的养老保险、医疗保险迄今尚未制定专门的行政法规,基本依靠政策性文件来实施;不仅如此,由于各项制度始终处于地方统筹状态(主要是市、县级统筹层次),一些省级立法机关还制定过地方性社会保险法规,从省到县一级出台的地方政策性文件更是多如牛毛。换言之,在我国社会保险制度具体实践中,还有许多是由地方性政策规制的,这一事实充分反映了我国的社会保险法制建设落后,进而表明改革开放以来逐渐建立起来的社会保险制度远未成熟,迄今仍然处于政策主导下的试验性改革阶段。

第三,社会保险制度快速发展,成为惠及全民的制度安排。尽管法制化程度不高,但在党和政府的高度重视下,我国社会保险制度还是得到了快速发展。据统计,截至2019年底,全国参加基本养老保险的人数达96748万人(含离退休人员与城乡居民中领取养老金待遇者,下同),其中城镇职工参保人数为43482万人,城乡居民参保人数为53266万人<sup>[3]</sup>,养老保险制度实现了制度全覆盖。全口径基本医疗保险参保人数135436万人,参保覆盖面稳定在97%,其中参加职工基本医疗保险人数32926万人,参加城乡居民基本医疗保险人数102510万人;在参加职工基本医疗保险人员中,在职职工24231万人,退休人员8695万人<sup>[4]</sup>,全民医保的目标基本实现。这一组数据表明,基本养老保险、基本医疗保险已经成为全民共享国家发展成果的基本制度安排,这是我国社会保险制度发展取得的巨大成就。

第四,社会保险财务状况总体良好,能够实现可持续发展。当前,各项社会保险制度虽处于地区分割统筹状态,但社会保险制度是国家层级的制度安排,因此,评估这一制度的财务状况应当以全国总体情况为基本依据,而不能以个别地区的收支状况为依据。截至2019年底,人社部主管的全国基本养老保险基金累计结存62338亿元,失业保险基金累计结存5749亿元,工伤保险基金累计结存1783亿元;国家医疗保障局主管的全国基本医保基金累计结存26912亿元,其中职工基本医保基金累计结存21850亿元,城乡居民基本医疗保险基金年末累计结存5062亿元;生育保险基金累计结存619亿元<sup>[4]</sup>。这一组数据表明五大保险项目的财务状况是良好的,也是可持续的,其中失业保险、工伤保险、基本医疗保险基金结余偏多。当前的问题是各项保险制度处于地区分割统筹状态,不同地区呈现出基金余缺并存且走向两极分化:一方面,基金总量结余在不断增长,部分地区结存越来越多且存在基金贬值问题;另一方面,一些地区出现收不抵

支现象,导致财政负担日益沉重。因此,加快制度整合步伐和提高统筹层次是必由之路。

## 2.2 社会保险法制建设面临的主要问题

伴随党的十八大以来社会保险改革与发展变化,特别是近年来机关事业单位养老保险改革、城乡居民医疗保险制度整合以及社会保险管理体制发生的重大变化等,社会保险法制建设滞后的不良效应也日益显现,客观上已经成为严重影响深化改革并可能导致这一制度体系难以走向成熟、定型的障碍。

第一,各项社会保险制度实践仍主要依靠中央与地方行政系统的政策性文件规范。从多个省市调查获得的情况来看,我国的养老保险、医疗保险主要依靠国务院及其主管部门的政策性文件推进改革与发展实践,失业保险、工伤保险虽有较为完整的行政法规,但同样需要不时发布政策性文件来应对现实中的问题。2020年1月新冠肺炎疫情暴发后,人社部、国家医疗保障局、财政部等陆续发布多项新的政策性文件用于应对抗击疫情期间的社会保险问题,这些政策性文件有许多是“打补丁”的方式,再加上由于中央层级政策性文件规范的不足,还需要地方出台政策,“一事一议”“急事特议”“叠床架屋”的做法并不罕见,导致本应全国统一的社会保险制度安排变成了各地不一,直接损害了社会保险制度的统一性,进而抑制了社会保险制度功能的有效发挥。

第二,《社会保险法》因历史局限性存在着缺陷与不足,已经不能适应社会保险制度发展实践。一方面,现行法律规制跟不上社会保险制度改革与发展的步伐。例如,《社会保险法》第二十至二十二条规定的农村养老保险、城镇居民养老保险实际上早已合并,法律中的概念都不存在了;再如,城乡居民基本医疗保险在许多地方已经统一,但在《社会保险法》中仍然是城乡分割,第二十四条的新型农村合作医疗已成为历史概念;再如,机关事业单位养老保险制度于2015年已经建立,但在《社会保险法》中仍是授权国务院决定;还有工伤保险、失业保险均无积极预防功能,制度功能受到了损害,目前正在修正相关条例就面临着《社会保险法》存在相关空白的问题;还有建立护理保险属于应对人口老龄化的合理举措,但法律中并无相应的规范,导致实践中的莫衷一是。另一方面,现行法律中还有一些规定与日益明朗的改革取向相悖。如社会保险基金存入财政专户,这与社会保险基金单独预算并需要投资运营的改革取向相悖,也与新的预算法明确要求减少财政专户、统归国库的宗旨相悖;进城务工的农村居民、征地农民的社会保险规定与城乡统筹和制度一体化进程相悖;最低缴费满15年可领取足额的养老金之规定系当年对老一代退休人员历史性贡献的补偿性规制,但因写入《社会保险法》而被看成了永久性规制,亦与延迟退休年龄和必须提高最低缴费年限的政策取向相悖,更会直接危及社会养老保险制度的可持续发展;退休人员不缴纳医疗保险费的规定,亦是当年考虑到退休人员的历史性贡献与缴费能力而做出的规制,但法律的规制将这一不恰当的政策永久性延续下去,不仅造成代际不公,而且直接损害着这一制度的可持续发展;规定养老金待遇可以分段计算,但现实政策是通过养老保险关系的地区转移而在退休地计发养老金。所有这些均表明现行立法不仅不能引领社会保险制度的改革与发展,而且事实上构成深化社会保险改革与发展的法律障碍。

第三,法律中的一些规定尚未真正得到贯彻落实,执法不严成了影响制度正常发展的现实问题。例如,《社会保险法》明确规定社会保险费实行统一征收,但实践中社会保险经办机构和税务机构都是征收主体,虽然2018年国务院机构改革后已经明确由税务机构统一征收,但因法

律规制不足,企业普遍担心征缴政策有变,认为社保征缴机构转换对企业利益造成了负面冲击,统一征缴的机构改革目标仍未实现<sup>[5]</sup>;《社会保险法》规定基本养老保险基金全国统筹、其他社会保险项目实行省级统筹,迄今仍未见明确的实现时间表;社会保险基金预算制还未真正落实,目前做的是简单的地区数据汇总,从而使各级人大及其常委会无法有效监督;养老金正常调整机制还未真正建立;社会保险信息公开披露机制还未得到确立,参保人的知情权和监督权也就无法得到保证;社会保险监督委员会作为法律规定的一项重要内容,并未得到尊重,其作用同样尚未发挥。特别是对社会保险领域中的违法行为制裁不力,各种骗取养老金、医保基金等行为很少受到刑事惩治,法律的威慑力大打折扣。这些现象表明,现行法律规定不仅需要尽快完善,更需要有相应的法律条文与监督机制来保证法律的贯彻实施。

第四,国家层级的法律法规与政策性文件规定过于原则性,让地方无法具体操作。例如,建立多层次养老保险体系是《社会保险法》的明确目标,但因缺乏具体规制,迄今仍然是基本养老保险一层独大。《社会保险法》规定,个人可以监督单位缴费情况,但现实是连按照何种标准缴费都缺乏知情权;对制度改革前参加工作的国有单位职工工龄“视同缴费”是《社会保险法》的重要规定,关系到曾在国有企业、机关事业单位工作者和在军队服役者的基本社会保险权益,但“视同缴费”的对象、标准及其与待遇挂勾等如何操作,资金来源于何处,均缺乏统一的具体规定,各地出台的政策存在差异性,已经隐含着巨大的社会风险;政府对养老保险等承担兜底责任是否无限,以及在中央与地方之间进行分责,均缺乏明确的法律规定;职工医保中的个人账户已经被诟病多年,如何处理却在法律中被完全回避了,深化改革需要有明确的法律规制;养老保险统账结合之结构比例缺乏明确规定,故而还在不时引发重大分歧,存在着以个人利己主义弱化社会保险制度互助共济本色的风险。还有现在用医保基金购买商业性的医疗或健康保险,允许商业保险公司在经办城乡居民的大病保险业务中赢利,这种做法显然违背了现行法律的原则规定;社会保险缴费基数各地不一,严重地损害了这一制度的筹资公平性,也损害了全国范围内法定劳动成本应当公平的法则,拖欠社会保险费的现象仍然存在;护理保险在许多国家已经成为应对老龄化的重要制度安排,在德国、日本等国家甚至成为仅次于养老保险、医疗保险的主要项目,但我国还只有2016年6月人力资源和社会保障部发布的《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》,致使试点城市出台的方案五花八门。

社会保险法制建设严重滞后带来的效应就是社会保险制度质量不高,进而衍生出各种问题,比如养老保险、医疗保险不同程度地存在筹资不公、待遇不公等。以覆盖面为例,追求覆盖全民是发达国家早已实现的目标,也是全球社会保障发展的总趋势<sup>[6]</sup>,我国虽然初步实现了全民医保的目标,所有老年人都能够领取养老金,但仍有一部分城乡居民未参加基本养老保险与基本医疗保险,参保者大多选择水平偏低的居民养老与医疗保险。以筹资为例,德国创建社会保险制度时就确立了劳资缴费各半的规则并为大多数国家所采用,我国却是用人单位负担重,个人负担轻,致使企业成本过大,影响企业的市场竞争力。以养老保险为例,由于待遇计发办法各省不一,导致同类人群因不在同一地区或者不同年份退休,待遇水平也相差较大;居民养老保险因缺乏必要的法律规制,筹资水平低,待遇水平低,关键是参保主体属于自愿参保且绝大多数选择最低缴费档次,每年缴纳100元的养老保险费只具有象征意义。以医疗保险为例,在居民医保中分离出了大病保险,却又要求由商业保险公司经办,导致纷争不断<sup>[7]</sup>。还有现行法律法

规规制与社会保险制度互助共济规律相悖,直接影响到社会保险制度的健康持续发展。如养老保险个人账户的设置就违背了参保人互助共济的基本规则,不符合国际潮流<sup>[8]</sup>。

综上,我国的社会保险法制建设还处于相当粗糙的低层次水平上,存在着深刻的时代局限性。法律制度的不完善,是当时改革实践尚不成熟和无法形成高度共识的结果,也为推进改革朝着正确方向发展埋下了隐患。

### 3 加快社会保险法制建设的基本思路

在全面推进依法治国和加快促进社会保障体系走向成熟、定型的时代背景下,急切需要按照良法善治的标准来推进我国社会保险制度的法制建设。我国社会保险法制建设需要科学设定目标并做好顶层设计,而抓紧修订现行的社会保险法和相关法规迫在眉睫,强化社会保险法治意识并严格执法构成了促使社会保险制度早日步入法制化轨道的必要条件。

#### 3.1 科学设定社会保险法制建设目标和“两步走”战略

由于社会保险制度不仅关乎公民的基本权利,而且关乎国家认同与国家的统一性,因此这一制度必须建立在健全的法制化轨道上。同时,社会保险制度建立在多方分担责任的财政基础之上,政府与用人单位、参保人等一起构成了这一制度的权利与义务主体,如果社会保险制度也像其他制度一样按照《立法法》规定采取行政法规甚至部门规章来规制,必然导致责任主体之间的利益失衡,最终会形成筹资责任日益向政府财政倾斜的局面,导致制度不可持续。以往的社会保险特别是养老保险、医疗保险实践已经证明了这一点,即政府权力越大,承担的财政责任越重,这种正相关关系恰恰是由于现行社会保险制度主要依靠行政主导的结果,显然不利于社会保险制度健康持续发展。因此,社会保险制度对法制化程度应当有更高的要求,即各项社会保险制度应当全面法律化。为此,需要科学设定我国社会保险法制建设的目标并做好顶层设计。

第一,明确社会保险法制体系建设目标:一部基本法+若干部专门法。社会保险制度作为我国社会保障体系的主要构成部分,由多项具体制度组成。其中,养老保险、医疗保障等还必须以多层次化为发展目标,各项保险制度安排均有其客观规律,不仅主体各方的权利义务关系有别,而且具体实施或经办过程也不一样。因此,社会保险法制体系的完善需要的不是一部法律来规制,而是应当由多部法律分别规制的一个法律体系。理想的方案是以现行的《社会保险法》为基本法,同时根据不同保险项目的需要分别制定《养老保险法》《医疗保障(险)法》《失业保险法》《工伤保险法》《护理保险法》等多部专门法律,最终走向法典化。这种取向与现行的《劳动法》及其《劳动合同法》《就业促进法》《劳动争议调解仲裁法》等若干专门法律组成劳动法体系一样,既能够使各项社会保险制度从依靠行政法规或规章与政策性文件规制上升到法律规制,也能够使各项具体的专门社会保险法律在基本法的基本原则与基本要求规制下更加详实地规制各项制度,为各项社会保险制度的健康持续发展提供具体的法律依据。这是符合全面依法治国内在要求的取向,也是符合德国等许多发达国家社会保险制度立法惯例的取向。

第二,立足现实分两步走:从一法多条例到多法并行。鉴于制定法律要受多种因素的影响,我国可以根据国家现代化进程,以2035年全面建成中国特色社会保险法律体系为目标,分两步走:(1)从现在起到2025年完成“一法+多条例”建设任务。一是根据社会保险制度的客观规律与发展需要,尽快修订完善现行的《社会保险法》,使之能够为整个社会保险制度提供共同准则



和基本依据;二是完成各项专门制度安排的法规建设任务,尽快修订完善现行的《失业保险条例》《工伤保险条例》《全国社会保障基金条例》,并在政策性文件的基础上,加快制定《养老保险条例》《医疗保障(险)条例》《护理保险条例》《社会保险基金监督条例》等多部行政法规,全面满足社会保险制度发展实践的需要,让社会保险制度走上初级法制化轨道;三是基本取消政策性文件,将依靠政策性文件实施社会保险的现象彻底送进历史。(2)从2026年到2035年完成多法并行的目标任务。进一步完善社会保险基本法,同时将所有的社会保险行政法规全部上升到法律化层次,并完成法典化。这是中国特色社会保险制度全面走向成熟的客观标志,也是社会保险领域全面走向法制化、现代化的客观标志。

### 3.2 抓紧修订完善《社会保险法》

鉴于《社会保险法》已经影响到社会保险制度的发展,加快修订这部法律应当成为国家立法机关和政府相关主管部门的紧迫任务。

第一,必须坚持社会保险制度的统一性。社会保险制度自创立以来,一个非常重要的使命就是通过这一制度的实施来增进国家认同,从而实质上决定了它必须是国家层级的统一制度安排。我国现实中的社会保险制度却因地区分割统筹和各种政策性文件过于粗放或灵活而让国家利益在一定程度上沦为了地方利益。因此,修订《社会保险法》必须更加明确坚持各项社会保险制度的统一性,为各项制度在全国范围内不折不扣地得到全面贯彻落实提供统一的法律依据,不能再让社会保险制度在地区分割与群体分割的状态下发展。

第二,重建社会保险制度框架。将生育保险全面并入医疗保险制度,增加护理保险的法律规制,同时更加明确养老保险、医疗保险制度的多层次化。

第三,明确社会保险制度的管理体制与经办机构。根据2018年国务院机构改革形成的新的管理体制,在法律中明确界定人力资源和社会保障部门、医保部门、税务部门、财政部门等的各自职责,赋予相应的权力并实行严格问责。同时,按照管办分离的原则,进一步明确规范社会保险制度的经办机构性质、设置与运行的依据,包括分别设置养老保险、医疗保险的经办机构并对其运行做出法律规范,为社会保险制度的经办提供可供操作的依据。

第四,明确各方主体的责任。明确政府对社会保险的财政责任,包括将兜底责任转化成为按一定比例分担缴费或支出责任以及中央与地方财政的责任分担比例等,为各级政府提供清晰、稳定的预期;调整用人单位与参保者个人的筹资责任分担比重,由筹资责任失衡向双方均衡承担筹资责任迈进。

第五,强化各项制度的积极功能。增进工伤保险、失业保险的预防功能等,在强调公平的前提下强化养老保险制度的激励功能,同时强化对社会保险制度的法律监督,让各方主体履行法定义务。

第六,进一步强化监督,确保基金安全、高效。进一步明确各级特别是全国及省级人民代表大会及其常委会对社会保险制度及基金的监督职责,明确社会保险行政部门对各项制度的日常运行与基金收支的监督职责,明确司法机关对社会保险制度运行中违法行为的监督职责,明确信息披露机制并接受社会监督等。

### 3.3 抓紧完善社会保险行政法规

基于《社会保险法》只能担当基本法的角色,短期内又无法制定各项专门的社会保险法,而

各项社会保险制度实践又迫切需要有相对权威的法律依据,适宜的做法应当是加快社会保险行政法规制定步伐,包括加快修订现行法规和尽快出台新的法规。

第一,抓紧修订完善《失业保险条例》《工伤保险条例》《社会保险费征缴暂行条例》《全国社会保障基金条例》。从现行法规来看,主要缺陷在于规制偏严、相对消极,影响了相关制度积极功能的全面发挥,因此,修订上述法规需要立足于赋予制度积极功能。(1)失业保险制度。应当扩大覆盖面,将进城务工的农民工和职业农民纳入其中,同时建立反经济周期操作机制,在继续维护失业者的收入补偿的同时,强化对促进就业和提升劳动者素质的规范,允许失业保险基金在支出结构上进行合理调整,可以将现行一些灵活性的政策纳入法规变成稳定的制度安排,如对在特殊时期(如2020年防控新冠肺炎疫情期间)稳定就业岗位的用人单位返回失业保险缴费或补贴,合理安排职业技能培训基金,助力劳动者不断提升劳动技能,还需要与国家安排的就业再就业资金建立联动机制,力求综合效能不断提升。(2)工伤保险制度。在确保对因工伤或职业病致死、致残者依法补偿以及对工伤或职业病患者给予医疗保障的同时,应当增强工伤保险制度对安全事故与职业病的预防功能和对工伤致残者的康复服务,这样才能全面发挥出工伤保险制度的积极功能。(3)社会保险费征缴。应当进一步明确税务机关统一征收各项社会保险费的法定职责,并规范税务机关征收社会保险费的行为,同时明确用人单位、参保者个人的缴费义务及相应的法律责任,以及社会保险费收取后的预算管理支出规范。(4)社会保障基金。在社会保障基金规制方面,应当明确将社会保障基金结余及其投资活动纳入其中,以实现社会保障基金保值增值。如果能够在上述方面加以完善,上述法规不仅能够促使这些制度安排发挥出更好的效果,而且亦为今后顺利地制定相关的专门法律奠定坚实的基础。

第二,抓紧制定《养老保险条例》《医疗保险条例》《护理保险条例》等。养老保险、医疗保险是最重要的社会保险制度安排,也是现代社会保障制度的主干项目,根据德国、日本等国的经验,护理保险也将伴随老龄化高峰时代的到来而成为日益重要的社会保险制度安排,因此,这三大制度迫切需要制定相应的行政法规。(1)养老保险制度。需要在法规中明确基本养老保险的建制目标、不同制度安排的覆盖范围、权利义务关系、待遇计发以及养老保险经办机构等,并对多层次养老金体系提供基本规制。(2)医疗保险制度。需要在法规中明确医疗保险制度的框架和覆盖全民、公平普惠的目标,并以强制参保替代自愿参保,确保全民参保;同时,还需要明确基本医疗保险中的权利义务关系,明确医保经办机构及其运行规范,明确医保经办机构与医疗服务、医药方的关系及处理规范,明确多层次医保体系建设的目标与要求等。(3)护理保险制度。需要明确建制目标、筹资方式、权利义务关系、经办管理、受益条件评估、待遇给付等内容。如果制定了上述行政法规,则将意味着这三大制度走向成熟,也为制定专门的相关法律奠定了坚实的基础。

#### 3.4 强化法治意识,严格依法办事

良法善治是社会保险制度法治化的根本要求,但法治化还需要以牢固树立法治意识和依法办事为条件。在社会保险领域,现实中表现出来的恰恰是这两者均不足。

以法治意识为例,在筹资方面,法律规定必须参保的用人单位与参保人可能因多种原因不参保或者少参保(一个单位中让部分人参保),或者采取多种用工制来规避法律规定的法定义务,一些参保了的用人单位可能拖欠社会保险费或者尽可能少缴费;在待遇给付方面,地方出台

的政策措施五花八门, 骗领养老金、医患合谋骗取医保基金等现象并不罕见, 这些都表明参保主体极弱的法治意识; 在依法办事方面, 一些地方社保部门将缴费基数变成了可以据需设定的“橡皮泥”, 有的地方政府以保护企业为名允许政策变通, 对于社会保险领域的违法犯罪现象缺乏有力的司法制裁, 致使这一领域违法者虽众而受到刑法制裁的案例却很少, 社会保险制度的严肃性与法律刚性在实践中变成了弹性制。所有这些均揭示了我国还缺乏社会保险法治意识, 而要实现社会保险制度法治化, 除了不断完善法律法规体系, 还需要牢固树立法治意识和严格依法办事作为重要内容。在这方面, 特别需要普及社会保险法律法规与重大政策, 让用人单位和参保人明确自己的法定义务和法定权益, 同时严格依法办事的程序。我国《刑法》第二百六十六条对“诈骗罪”有明确规定: “诈骗公私财物, 数额较大的, 处三年以下有期徒刑、拘役或者管制, 并处或者单处罚金; 数额巨大或者有其他严重情节的, 处三年以上十年以下有期徒刑, 并处罚金; 数额特别巨大或者有其他特别严重情节的, 处十年以上有期徒刑或者无期徒刑, 并处罚金或者没收财产。”2014年第十二届全国人大常委会第八次会议通过的《关于〈中华人民共和国刑法〉第二百六十六条的解释》又进一步明确: “以欺诈、伪造证明材料或者其他手段骗取养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险金或者其他社会保障待遇的, 属于刑法第二百六十六条规定的诈骗公私财物的行为。”刑法的上述规制为打击社会保险领域中的违法犯罪行为提供了明确的法律依据。只有依法惩治社会保险领域中的违法犯罪行为, 才能守住这一制度正常运行的底线, 进而使这一关乎国民基本权利和维系国家长治久安的重大制度安排实现健康持续发展。

#### 参考文献:

- [1] 桂琰. 民国时期社会保险辨析[J]. 社会保障评论, 2020(1): 129-145.
- [2] 郑功成. 中国社会保障70年发展(1949—2019): 回顾与展望[J]. 中国人民大学学报, 2019(5): 1-16.
- [3] 2019年人力资源和社会保障统计快报[EB/OL]. (2020-01-21). [http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjsj/202001/t20200121\\_356806.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjsj/202001/t20200121_356806.html).
- [4] 2019年医疗保障事业发展统计快报[EB/OL]. (2020-03-30). [http://www.nhsa.gov.cn/art/2020/3/30/art\\_7\\_2930.html](http://www.nhsa.gov.cn/art/2020/3/30/art_7_2930.html).
- [5] 沈永建, 梁方志, 蒋德权, 等. 社会保险征缴机构转换改革、企业养老支出与企业价值[J]. 中国工业经济, 2020(2): 155-173.
- [6] 华颖. 全球社会保障的最新动态与未来展望[J]. 社会保障评论, 2018(2): 3-17.
- [7] 乔石, 李祝用. 大病保险的性质与法律适用问题研究[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2018(6): 22-27.
- [8] 杨俊. 个人账户养老保险制度管理的“账户化”研究——以新加坡、智利和瑞典为借鉴[J]. 社会保障评论, 2018(3): 38-50.

责任编辑: 金华宝

## 本期作者简介



郑功成，1964年生，湖南平江人，中国人民大学教授，博士生导师，全国人大常委会委员、社会建设委员会委员，中国民主同盟中央委员会副主席，中国社会保障学会会长。兼国务院医改专家咨询委员会委员，“十四五”国家发展规划专家委员会委员，国家减灾委专家委员会副主任，民政部、人力资源和社会保障部、退役军人事务部、国家卫生健康委员会（疾病防控）等多个部门专家咨询委员会委员。主要从事社会保障及民生相关领域研究。著有《论中国特色社会保障道路》《社会保障学：理念、制度、实践与思辨》《中国社会保障改革与发展战略：理念、目标与行动方案》《全球社会保障与经济发展关系：回顾与展望》《从饥寒交迫趋向美好生活：中国民生70年（1949—2019）》《灾害经济学》等40多部著作；发表理论文章500多篇，约30篇被《新华文摘》转载；30多项资政成果获中央领导同志批示。获第六、七届高等学校科研成果奖（人文社科类）一等奖，北京市第十一、十二届哲学社会科学优秀成果一等奖，第九、十届中国图书奖，第三届中国出版政府奖图书奖提名奖等。入选国家百千万人才工程国家级人选、文化名家暨“四个一批”人才工程、教育部新世纪优秀人才支持计划等。



周少来，1964年生，陕西周至人，中国社会科学院政治学研究所研究员，博士生导师。主要研究方向为当代中国政治发展、民主理论、乡村建设与基层治理。在《政治学研究》《求是》《红旗文稿》《人民日报》等报刊上发表学术论文150多篇，参与撰写论著10部，先后出版《人性、政治与制度——应然政治逻辑及其问题研究》《当代中国政党、国家与社会》《东亚民主生成的历史逻辑》《民主社会的理论建构》《乡村治理：结构之变与问题应对》等学术专著。参与“中国的民主政治建设白皮书”“政治学领域重大理论问题”“东亚政治发展与民主转型”等重大课题的调查和研究工作，赴全国20多个省市的50多个县区进行国情实践调研。

