

不妨尽快启动社会保险法修订

郑功成

近年来，随着我国经济社会的持续发展，社会各界对社会保险的关注度日益提升。而与之有关的法律法规也持续引发关注，尤其是于2011年7月1日起施行的《中华人民共和国社会保险法》，在社会层面引发了不小的关注与讨论。

在舆论场上，不少人就提出，迄今为止，社会保险法实施已13年有余，随着我国经济社会发生翻天覆地的变化，这部法律是否依旧适应当前的社会发展实际？

2024年，全国人大常委会开展针对《中华人民共和国社会保险法》执法检查，对该法实施情况进行全面评估。检查发现，这部重要法律的局限性日益显现，已影响进一步全面深化改革，并导致新的行政管理举措缺乏充分法律依据。

特别是在国务院机构改革后，医疗保险已划归国家医疗保障局管理，社会保险费已由国家税务机构统一征收的背景下，该法已经不适应管理体制的重大变化。

具体看，除了部分重要的制度要素存在立法空白外，一些法条明显滞后于社会保险改革发展形势。同时，部分法条内容存在冲突或协调不足，一些规定尚未真正得到贯彻实施，一些规定过于原则而无法操作，还有些法律规定与社会保险制度客观规律及改革取向相悖。

这表明，社会保险法已成为影响社会保险制度走向成熟、定型的制约性因素。鉴于此，不妨尽快启动修法程序。

事实上，修法的目的，是为社会保险制度提供良法作为依据。因此，如修改社会保险法，首先必须打破分割格局，统一制度。社会保险制度自创立以来，一个重要的使命就是，通过这一制度增进国家认同、促进社会公平，这在实质上决定了其必须是国家层级的统一制度安排。

但在现实中，因地区分割统筹和各种政策性文件过于粗放或灵活，社会保险制度让国家利益在一定程度上沦为了地方利益。因此，修法的过程中，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全面贯彻落实提供统一的法律依据。

第二是要明确社会保险基本原则，重建社会保险制度框架。要明确公平性、互济性等社会保险的基本原则，强调其作为收入再分配制度对扎实推进共同富裕、稳定人民安全预期等基本功能。同时，重构社会保险制度体系框架，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，并将养老保险、医疗保险制度多层次化纳入法律作相应的原则规制。

第三是明确新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，在法律中明确界定各主管部门的职责，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经办机构性质、设置与运行的依据，为社会保险制度规范有序运行提供法律依据。

第四是明确政府对社会保险的责任。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。当然，也要依据现实条件调整用人单位与参保者个人的筹资责任分担比重。

五是强化积极功能。增进工伤保险、失业保险的预防功能，增加工伤保险的康复功能，发挥失业保险促进就业的功能。同时突出强化基本养老保险制度的公平性，为第二、三层次养老金注入激励功能。当然，也该通过促进“三医协同”与综合治理实行分级诊疗，以便更好地发挥医保基金的效用。更重要的是，要强化对社会保险制度实施的法律监督，让各方主体履行法定义务。

六是将改革中成熟的政策上升为法律。党的十八大以来，无论是在建立城乡居民基本医疗保险制度、城乡居民基本养老保险制度等制度建设方面，还是在重塑社会保险管理体制方面，抑或是在经办服务方面，我国社会保险制度改革都取得了多方面的重要进展。

同时，党的二十届三中全会作出的《决定》中，也涉及社会保险制度改革，如健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇合理调整机制，健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度，扩大失业、工伤、生育保险覆盖面，全面取消在就业地参保户籍限制等。

这些改革符合社会保险制度建设的正确方向。因此，社会保险法的修订应当充分反映这些改革成果，并将其上升到法律规制层面，成为社会保险制度持续发展的稳定法律依据。

最后，要对阻碍社会保险制度健康发展的法条加以矫正。任何立法都有时代局限性，社会保险法也不例外。如现行法律有关养老保险

15 年最低缴费年限、退休职工不缴纳医疗保险费、社会保险登记以及失业保险、工伤保险、生育保险的参保人限于企业职工等，这些内容既不符合社会保险制度发展的一般规律，也成了制约社会保险制度深化改革的法律障碍，从而亟待通过修法进行纠正。

（本文来源：《新京报》2025-03-05）