

中国社会保障制度的立法建设问题

上海文史研究馆 林永保
复旦大学 刘豪兴

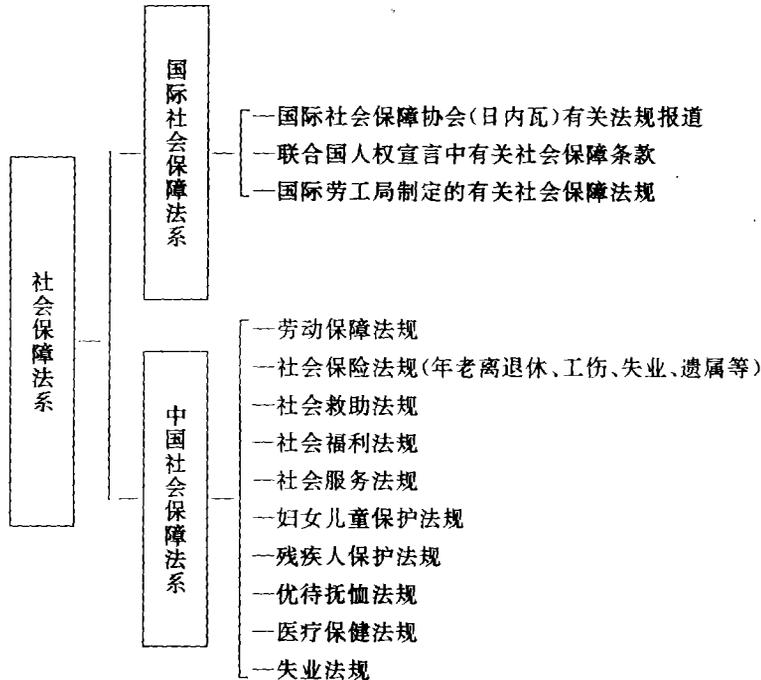
一、社会保障制度立法建设的认识问题

我们现在建立社会保障制度,要有一个高起点,也就是要高瞻远瞩,建立一个具有中国特色的社会保障制度。那末,相应地要从速加强社会保障立法建设工作,及时运用法律手段来制定有关的社会保障法规,如社会保障法、社会福利法、社会救助法、社会保险法、健康保险法、劳动法、妇女儿童保护法、残疾人保护法等等,以保护社会成员的合法权益,减少社会不安定因素,稳定社会秩序,增加人民的安全感。同时,也要注意国际有关组织所制订的社会保障法规,如联合国人权宣言的有关社会保障条款,国际劳工组织的有关社会保障法规(例如1952年的第102号公约,即《社会保障最低标准公约》等等),以及日内瓦国际社会保障协会(*International Social Security Association*)所公布的有关世界各国社会保障法规的报道(我国虽未参加这一组织,但对该会应予注意)。我们在这方面加强与国际接轨,不但可以保持信息方面的沟通,而且可获取各国的发展经验作为借鉴。故积极参与国际社会保障立法活动,刻不容缓。

社会保障已经独立成为法系,(如下页图所示)除了本体系各个项目的单行法规(包括养老保险、工伤保险、疾病保险、生育保险、失业保险、残疾保险等等,一般单行法规,可由国务院制订、批准、颁布)之外,社会保障法系与诸如经济法体系、劳动法体系、行政法体系、民法体系等其他法系的关系也要配合、理顺与协调,因为各个法律体系虽然分类组合,但仍是有机联系的统一整体,内容和形式尽管不同,但彼此都建立在共同的经济基础之上和政治机体之中,受共同的宪法的基本原则的指导,具有内在的协调一致性。

加强社会保障立法建设工作是一项艰巨的工作,因为牵涉面广、问题多,更加上我国过去的体制与社会保障制度格格不入,无章可循。同时,今日又处在社会主义经济与法律体制的框架都急待深入研究的情况下,千绪万端,从何着手进行治理,是摆在我们面前的紧迫任务和课题。近年来,一些专家学者对先制定社会保障法综合性法规,还是先制定社会保障项目的单行法规,意见不一。我们认为,权衡利弊,先制定综合性社会保障法要比先制定单行法规更加重要,其原因是社会保障制度应有总体规划,不能零星片段、不求统一、立一条算一条。有了健全而完善的法系,就可以将社会保障制度的运行纳入正常的法制轨道,而且可以作为制定社会保障项目的单行法规的立法依据,在社会保障制度建立中起协调、平衡和统一的作用。社会保障法系还能与其他国内法系和国际法系接轨,提高国内社会立法水平并加强国际立法影响,这是单行法规做不到的。

社会保障法系构成图



二、制定社会保障法的几个问题

1. 关于多层次立法问题

我国已经提出要逐步建立起适应社会主义市场经济体制及其运行机制的多层次的社会保障体系,它将不是高度集中的体系,而是依法的规定来规范各层次的职责和运行机制的、全国性的社会保障网。

多层次社会保障制度,就立法来说,主要有以下几方面。

(1)宪法的有关社会保障条款。这是社会保障法规的依据,必须非常明确。

(2)社会保障法。这是社会保障综合性的总法规,它依据宪法的原则而制定,其法律效力仅次于宪法。它也是其他社会保障项目立法的依据和规范。它规定了社会保障的基本制度,包括社会保障范围(通称为覆盖面)、对象、项目、待遇标准、资金来源、享受条件、行政管理、监督检查等等内容。社会保障法的制定应由全国人民代表大会起草、审议、通过和发布。

(3)社会保障单行法规和实施细则。属于社会保险、社会救助、社会福利、社会服务、医疗保健等方面的单行法规和实施细则。如属于社会保险项目的法规,有退休养老保险、工伤保险、失业保险(待业保险)、疾病保险、生育保险、残疾保险、遗属保险等法规。这些法规是由国务院制定、批准、颁发,一般称为行政法规。

(4)地方性社会保障法规和规章。为适应本地区的情况,地方立法机关或行政机关可依据国家的社会保障法而制定社会保障法实施办法或补充规定。属地方性法规,应由省、自治区、中央直辖市的人民代表大会及其常务委员会制定发布;属地方性规章,可由省、自治区、中央直辖市的人民政府制定发布。后者因为未经立法机构制订,故也称为行政法规。

2. 关于统一管理机构问题

在多层次社会保障机制中,不能没有科学化的统一管理机构。近代先进国家推动社会保障

制度的建立,都很重视科学化管理问题。例如,美国于1935年在国会通过社会保障法案之后,即建立社会保障总团的机构,严格执行,统一管理。随着社会保障覆盖面逐渐扩大,社会保障项目逐渐增加,而社会保障总团业务也逐渐扩充。到了50年代之后,进入电子化管理时代,美国开始运用电脑的先进科学手段来运行。美国在马里兰(Maryland)州的巴尔的摩(Baltimore)城建成一个社会保障大厦,储藏有关社会保障的档案,尤其是参加社会保障的社会成员的卡片,登记每人交纳保险金情况,统计非常精确,检索非常方便,科学化程度相当高。这种先进管理系统,我国应当采用。同时,为了配合管理,联邦社会保障总团还不定期地出版许多统计论著,文字非常精简,一切以数字表明。此外,还每月出版一期月刊,刊载美国50个州和华盛顿特区的社会保障运转情况,同样以数据为主。科学化管理可说是美国社会保障制度成功之母。

我国如果没有统一科学化管理机制,中央和地方没有社会保障统一管理体制,犹如过去那样组织松散、政出多门、审计不严、管理体制不顺、缺乏营运办法、资金随意挪用、监督检查不力,那将大失人心,不但不能促进安全感,而且反而会增加失落感。我们认为要建立一个健全的社会保障制度,统一科学化管理及其专业人才的培养非先抓不可。

3. 关于社会保障项目和覆盖面问题

社会保障项目和覆盖面问题是社会保障制度的核心问题,也是在建立制度之初应该首先考虑的问题。当然在初创时期,不能大而全,但却不能以此为理由,不作全面规划。我国30多年来,能够列为社会保障项目的一直仅劳动保障(包括劳保医疗)和公费医疗两种。项目很少但积弊不少。劳动保险的覆盖面,本来主要是国有企业和部分集体企业职工,后来也适用于国家机关和事业单位的员工,这样狭窄的覆盖面,使实际享受到社会保障权利的人数不及两亿人,仅为近12亿人口中的20%弱,至多为劳动者总数的30%。就养老保险一项来说,旧的劳保制度仅顾及全民所有制职工,至于为数也还不少的城镇集体经济、私营经济、个体经济和乡镇企业的从业人员以及“三资”企业职工的养老保险问题都还没有解决。职工的社会保障情况如此,广大农民的社会保障问题更不必说。如果我们对社会保障项目不加以考虑并予以适当调整和增加,覆盖面不加以逐步扩大,那么,这种不公平、不合理的现象将成为潜在的严重社会问题,对市场经济体制的发展、劳动力的合理流动都必将带来严重的不利后果,甚至将危及到社会的稳定。

至于覆盖面的由小而大,也是无可非议的,但不是一成不变的。有人以“生产长一寸、福利长一分”来作为覆盖面扩大与否的依据,这是不恰当的,因为这不是合理的做法。难道生产一时不景气,就不要社会保障吗?社会保障制度其实正是促进生产力发展的一项措施,好比是一项基础建设投资,实行它会有百倍、千倍的收益。再说,国家依法给予社会成员种种物质帮助,不是赐与的,这是每个公民的权利,这权利怎能随意剥夺呢!我国长期以来所推行的劳保制度覆盖面过小,这是非常不合理的,等于只覆盖到少数人,而剥夺大多数人应享的权利。所以,覆盖面问题的考虑,要从基本权利的原则来看,定出合情合理的法规政策。

4. 关于社会保障的内容问题

1952年国际劳工组织所通过的第102号公约即《社会保障最低标准公约》所制订的基本标准涉及九个部分:(1)医疗护理津贴;(2)疾病津贴;(3)失业津贴;(4)老年津贴;(5)工伤津贴;(6)家庭津贴;(7)生育津贴;(8)残疾津贴;(9)遗属津贴。国际劳工组织的执行机构——国际劳工局还规定,凡是批准本公约的会员国应允遵守本公约规定的九项标准中的至少三项。我国是国际劳工局的会员国,自然就受到这一公约的约束。

除了国际劳工组织之外,还有其他国际组织的章程涉及到社会保障的有关内容,如联合国

宪章、联合国人权宣言等对我国起制约作用的,我国也应履行义务。当然,最主要还是我国自己所规定或拟议的内容,如我国现行宪法(1982年)中,也有若干原则上的规定,如:创造劳动就业条件,提高劳动报酬和福利待遇,就业前的劳动就业训练;(见第42条)退休制度(企业职工和国家机关工作人员);(见第44条)年老、疾病、丧失劳动力——获得物质帮助权,享受社会保险、社会救济和医疗卫生事业,优待军人家属和抚恤烈士家属,残疾人劳动、生活和教育;(见第45条)妇女和儿童保护权。(见第49条)

我国拟议中的社会保障内容,也有这四个部分,即:(1)社会保险;(2)社会救助;(3)社会福利;(4)优抚保障。如果这四部分就是我国所要建立的社会保障制度的内容的话,首先人们必须在宪法上作必要的补充和修正,使它更加明确,作为制定综合社会保障法的立法依据。接着,还要依法制定实施细则,提交全国人民代表大会常务委员会审议,完成法律程序。

5. 关于社会保障资金的筹集、运用和管理问题

社会保障作为国家一项重大的社会政策,必须有可靠的物质基础作为后盾。同时,社会保障各项庞大开支必须有严格的规章制度来规范。

依据世界各国经验,在筹集资金方面,其来源有四:(1)国家从财政税收方面拨款,每年列入预算;(2)企业单位上缴款项;(3)个人交纳保险费用;(4)社会保障基金的增值和保值收入。依据我国的经济情况,一般说来,采用这几种方式集资还是可行的。我们认为,关于集资、运用和管理三者之间,重点还在管理上。

过去我国对劳保资金的筹集、运用和管理,都出现过问题。按“劳保条例”规定,各企业单位按职工工资总额提取3%作为劳保基金,上交给中华全国总工会,再由全国总工会统一调剂使用。到了“文化大革命”,全国总工会被迫停止活动,原来这一笔庞大数目的劳保基金就因无人管理不翼而飞,至今下落不明,也无人过问。在当时纷乱的情况下,企业单位提取3%的基金的办法自行停止,改由企业单位自行管理劳保工作和支付劳保费用,制度十分紊乱。可以说,那时的“劳保”制度名存实亡。以往的深刻教训说明了许多问题。第一,从集资到管理都缺少法的规范,例如按“劳保条例”关于劳动保险金的征集与保管,虽有一章但实际上只有一条条文,共两款,办法非常简单。保管一项,仅说由全国总工会委托中国人民银行代理,根本没有以法明文规定专款专用。在执行方面,规定业务的执行为工会基层单位,相当繁琐,如基层工会每月编造劳动基金月报表,每年编造预算、决算、业务计划书及业务报告书,报告给省、市工会组织和产业工会全国委员会,同时,还要报告给当地人民政府劳动行政机关,并向工会全体会员或代表大会报告工作。表面上,报告似乎很认真,但工会基层单位既忙于处理日常事务,哪有时间搞报表的工作。监督方面,规定由国家劳动行政机关监督,也不过说说而已。第二,立法不统一,如1973年5月15日财政部以财企字第46号文,规定将有关劳保基金项下支付的各项费用改在营业外支付。(按“劳保条例”规定应由劳动保险中开支)依法来说,财政部是无权对此作出任何修改和规定的。松散的管理,难以使事关亿万人基本权利的大业正常运转,已为事实所证明。

目前,中国正转入社会主义市场经济体制的新时代,社会保障制度是市场经济体制的重要组成部分,对促进生产发展、深化经济改革和保持社会稳定,都具有深远的战略性意义。面对这项事关长治久安的基业,唯有时时以全民的权利为重,把它建立在良好的法制基础上,以法来保障社会成员的基本权利,才能建成一个完善而健全的社会保障制度,造福于子孙万代。