

社会保险法治建设 良法的足迹

■ 栗燕杰

综观世界各国,社会保险的治理具有强烈的法治传统特征。新中国成立后不久,以“劳动保险”为名的中国社会保险制度也带有强烈的法律色彩,即通过制定、修订《劳动保险条例》来出台实施。早在1948年12月,在已经解放的东北地区,东北行政委员会就颁行《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》,新中国成立不久《劳动保险条例》起草委员会也成立了。1951年经中央人民政府政务院批准出台实施《中华人民共和国劳动保险条例》。

立法修法塑造制度框架

我国的社会保险法律制度从改革开放之初接近空白状态发展至今,立体化、多元化的法律体系已初步形成。就位阶而言,在最高位阶上,现行《宪法》第14条、第45条多处规定了社会保障的相关公民权利和制度保障职责。在全国人大及其常委会制定出台的法律层面,《劳动法》《劳动合同法》社会保险的法律规范占据了相当篇幅。2010年《社会保险法》出台。在国务院出台的行政法规层面,社会保险专门立法、相关立法丰富;部门规章、规范性文件更是蔚为大观。地方的社会保险立法,成就瞩目,并为中央层面的统一立法、顶层设计,提供了宝贵的实践探索资源。

1982年社会保险法律制度从地方

重新起步。1982年初,深圳、珠海等地根据《广东省经济特区企业劳动工资管理暂行规定》,在经济特区内推行基本养老保险制度。1986年国务院出台的《国营企业实行劳动合同制暂行规定》,在原则上设置了劳动合同制工人退休养老的社会保险制度。1994年全国人大常委会通过的《劳动法》第9章专门规定了“社会保险和福利”。2007年出台的《劳动合同法》中也有大量社会保险的制度规范。特别是将社会保险列入劳动合同的必备条款,用人单位未为劳动者缴纳社会保险费的,劳动者可以单方解除劳动合同,兼有强烈的劳动权利保护和社会保险权益保护功能。

在失业保险方面,1986年国务院出台《国营企业职工待业保险暂行规定》,意味着失业保险的制度化作起步。以1999年的《失业保险条例》为标志,失业保险制度正式在法律层面确立。

1993年《社会保险法》启动起草工作,1994年原劳动部牵头成立起草领导小组,但因争议多未获通过。经过多轮讨论征求意见,《社会保险法》于2010年出台。之后,国务院和相关部门已制定出台超过40项配套法规、规章和政策文件,为社会保险制度进一步完善夯实了基础。2012年4月,《军人保险法》通过,由此军人保险制度正式全面建立并具有法律层面的强制

效力和制度保障。2005年出台的《公务员法》中明确规定“国家建立公务员保险制度”。经过十多年努力,在中央政策配套推进下,公务员社会保险制度已告建立。

2003年出台《工伤保险条例》,2010年12月修订通过。

强制性有所提升

改革开放以来,不少社会领域立法往往系对既有探索改革的确认,又有实施上缺乏强制力被冠以“软法”之名的问题。近年来,社会保险的法律实施注重经办执法和刑事司法的衔接,通过“两法衔接”与刑法对接,社会保险制度安上了“牙齿”。

2014年,全国人大常委会发布《关于〈中华人民共和国刑法〉第二百六十六条的解释》,明确规定以欺诈、伪造证明材料或其他手段骗取养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险金或其他社会保险待遇的,属于《刑法》第266条的诈骗公私财物的行为。这为打击骗保违法犯罪行为、维护社会保险基金安全提供了刑法依据。人社部会同公安部发布《关于加强社会保险欺诈案件查处和移送工作的通知》,为社会保险违法行为构成犯罪的查处移送标准、流程提供明确依据。2017年《最高人民法院贪污养老、医疗等社会保险基金能否

适用《最高人民法院最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第一条第二款第一项规定的批复》出台，将养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险基金可以认定为《最高人民法院最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第一条第二款第一项规定的“特定款物”。

2016年9月，人社部公布《重大劳动保障违法行为社会公布办法》，该办法的实施有利于加大劳动保障方面的违法成本，强化社会监督，倒逼用人单位遵守劳动、社会保险法律法规。

司法适用初见成效

在较长一段时期，社会保险具有强烈的政策治理色彩，法院功能发挥严重不足。大量纠纷因“政策性强”“历史遗留问题”等原因缺乏有效受理，或审查深度缺乏。

近年来，在司法改革推行立案登记制的背景下，社会保险领域的司法审判不断丰富，社会保险权的司法保障走向成熟。一个重要表现是，社会保险有关的司法文件走向丰富，给司法机关审判执行提供直接依据。

1998年《最高人民法院行政诉讼庭关于拖欠社会保险基金纠纷是否由法院主管的答复》明确社会保险基金经办机构与用人单位因拖欠社会保险费而发生的纠纷，属于行政争议。用人单位认为社会保险基金经办机构在收支、管理和运营社会保险基金中的具体行政行为侵犯其合法权益，可依法申请行政复议或者提起行政诉讼。2000年《最高人民法院关于在审理和执行民事、经济纠纷案件时不得查封、冻结和扣划社会保险基金的通知》

公布，避免社会保险基金遭受不虞。2014年《最高人民法院关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》出台。

权利救济不断完善

法谚有云：无救济则无权利。社会保险走向权利化，以及权利救济机制不断强化、便利化，是社会保险法治进步的重要表现。1994年的《劳动法》已将享有社会保险的权利作为劳动权的组成部分。2010年的《社会保险法》更是在一般意义上确认了公民的社会保险权。

在权利救济方面，1999年通过的《行政复议法》将社会保险金类的行政争议，纳入行政复议的受案范围。2010年人社部出台的《人力资源社会保障行政复议办法》则将人社部门的具体行政行为和社会保险经办机构的具体行政行为，均纳入行政复议的受案范围。还值得一提的是，社会保险权遭遇行政行为侵害时，从强制性的复议前置走向自由选择。1999年出台的《社会保险费征缴暂行条例》第25条规定社会保险费征缴方面行政处罚的复议前置，2003年出台的《工伤保险条例》第53条等，均规定了强制性的复议前置：即当事人向法院起诉前，必须先经过复议程序。《社会保险法》的出台，既集中确认了社会保险行政争议属于行政诉讼和行政复议的受案范围，又将救济方式的选择权交给当事人，有权直接向法院提起行政诉讼。

民主立法成效显著

2008年12月28日至2009年2月15日，全国人大常委会向社会公开征求对社会保险法草案的意见，社会各界共提出7万余条意见。社会各界的广泛参与既提高了立法的民主性，也

在客观上增强全社会的社会保险意识氛围，对于社会保险领域的全民守法不无积极作用。

基金安全法治保障

《全国社会保障基金条例》于2016年出台。在法律层面为保障基金安全构筑起严密的防火墙；在运营上，要求在保证安全的前提下实现保值增值；在监管上，规定审计署每年对基金进行审计，其结果向社会公布。2015年8月，国务院颁布《基本养老保险基金投资管理办法》，秉持养老保险基金投资的市场化、多元化和专业化原则，实行中央统一集中运行、市场化投资运作方式，由省级政府将投资运营的养老基金归集到省级社会保障基金专户，统一委托给国务院授权的养老基金专业管理机构进行投资运营。

改革进一步纳入法治轨道

在全面依法治国的背景下，社会保险制度的完善应走上依法改革之路。生育保险和职工基本医疗保险合



并实施的改革试点,由于突破了《社会保险法》的相关规定,国务院提请全国人大常委会在试点期间试点地区暂时调整实施相关法律。第十二届全国人大常委会第二十五次会议通过《关于授权国务院在河北邯郸市等12个生育保险和基本医疗保险合并实施试点城市行政区域暂时调整实施〈中华人民共和国社会保险法〉有关规定的决定》。该决定的出台实施,既初步克服社会保险的碎片化,也意味着社会保障制度的依法改革初见成效。近年来失业保险费率、工伤保险费率的数次调整,往往通过人社部、财政部下发通知文件的形式进行。鉴于社会保险费的征缴,直接影响到用人单位和参保个人的财产权利,应根据《宪法》和《立法法》的原则精神,遵循法律保留的原则,通过法律制定、修订的方式来调整。

凸显社会法属性的社会性

有一种观点认为,社会保险制度作为“保险”制度之一种,应当将“保

险性”作为其本质属性,并基于此设置完善相关制度。固然,社会保险法律制度以缴费为前提,适用保险的大数法则。但自法律确认社会保险参保的强制性被普遍确认起,此种“强制性”使得社会保险与以“自愿”“双方合意”“精算”为原则的商业保险渐行渐远。与此同时,随着社会保险覆盖面的不断扩大,缴费与待遇之间的关联有不断弱化之势,其结果是“保险性”减弱而“社会性”加强。特别是对于职工之外城乡居民的各项社会保险项目的建立并整合进入,使得社会保险法律制度的社会性更具根本性和规定意义。今后的社会保险法治发展,也相应需高举“社会性”大旗。

与相关法良好衔接协调

社会保险法的实施、运行和监督,并非在真空之中,而是必须处理好与劳动法、工会法、社会福利法等相关法律部门的关系。比如,职工的社会保险权利被侵犯,除启动社会保险法制上的制裁、处置机制以外,依据《工会法》工

会也应代表职工与用人单位交涉。再如,为保护好老年权益,既需要基本养老保险制度的优化,同时也需要老年福利、护理服务、长期照顾等的配套。为保护好基本医疗保险参保人的健康权,既需要完善基本医疗保险法律制度,还需要医疗救助、医疗福利等法律制度,以及卫生法、医药法、医师法的完善。总之,有必要跳出“头疼医头脚疼医脚”的片面、狭隘思维模式,而在各法律之间形成合力,才能真正免除老百姓的后顾之忧。

强化司法机关的功能

在现代社会中,法院、检察院等司法机关通过诉讼、裁判、执行等机制对社会保险法律制度的有效实施和规则改进有着积极作用。其主要表现有:一是通过判决、强制执行制度,来确保社会保险权的享有。二是赋予社会保险制度、规范以强制效力,保障其有效实施。三是改进制度规则及其运行。法院在社会保险民事争议、社会保险行政争议的处理时,不能过于消极、谦抑,而应从公民宪法层面的社会保障权,《社会保险法》明确的社会保险权利,社会保险法律秩序的维护和改进出发,积极能动行使审判权。在《民事诉讼法》和《行政诉讼法》修订增加检察机关公益诉讼相关职责的背景下,对于社会保险领域侵害众多参保人合法权益的损害社会公共利益的行为,检察机关可向人民法院提起诉讼或支持起诉;对于一些地方领域存在的社会保险费用征缴、经办、执法存在的乱作为、不作为问题,检察机关应提出检察建议,并可向人民法院提起诉讼或支持起诉。

(作者单位:中国社会科学院法学研究所)

