

中图分类号:D922.5 文献标识码:A 文章编号:1008-7621(2018)03-0038-08

DOI:10.16365/j.cnki.11-4054/d.2018.03.005

我国社会保障法治建设四十年:回顾、评估与前瞻

□杨思斌

(中国劳动关系学院 公共管理系,北京 100048)

摘要:改革开放四十年来我国社会保障法治建设经历了改革起步、重构、深化改革和全面建设四个阶段,其成效显著,体现为:社会保障法制框架初步形成;法律制度不断优化,公平性显著增强;法律实施取得良好效果,权利救济有了明确的法律依据;立法机关对社会保障的监督明显加强。但仍存在着社会保障法律体系不完善,条文内容与实践相脱节、实施原则不统一和权利救济机制尚不健全等问题。在新时代,社会保障法治建设需要树立新的理念,健全和完善法律体系,强化法律的实施机制,发挥司法的应有作用。

关键词:社会保障;法治建设;社会保障权利;改革开放四十年

我国社会保障由社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业等组成。社会保障法治建设是实现社会保障制度良性运行的必要保证,涉及制度建设、运行管理、纠纷解决等。在新时代全面推进依法治国和全面建成多层次社会保障体系的背景下,有必要对我国社会保障法治建设四十年的历史发展进行回顾,对社会保障法治建设取得的成就与面临的挑战进行评估,通过评估对社会保障法治建设的前景进行展望。

一、我国社会保障法治建设四十年的历史回顾

1949年以来的我国保障法治建设是从社会保险法治制度开始的。1951年2月,中央人民政府政务院公布实施《中华人民共和国劳动保险条例》,这是新中国第一部综合性的社会保险行政法规。该条例的颁布实施,标志着中国除失业保险外,包括养老、工伤、疾病、生育、遗属等的职工社会保险制度已初步建立。与此同时,国家也建立了针对机关和事业单位职工的社会保险制度。

1956年6月,第一届全国人民代表大会第三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》,自此农村“五保”制度得以确立,并成为农村最重要的社会保障制度。

1969年至改革开放前,受“文化大革命”的影

响,社会保障事业出现倒退。从中央到地方的劳动保险管理机构被撤销或停止工作;企业职工社会保险费用统筹制度被废止。这一时期的社会保障基本上处于无法可依、无章可循的状态。

自20世纪70年代末起,伴随着改革开放的实践,社会保障制度也进行了改革、重构和建设,社会保障法治化程度明显提升。改革开放四十年来的我国社会保障法治建设可以分为以下四个阶段。

(一)1978年至1992年改革起步阶段

1978年2月,第五届全国人大第一次会议恢复了劳动部门的工作,并重新设立民政部,主管全国的社会福利、社会救济等事务。在这样的组织保障下,我国社会保障制度进入恢复和重建阶段,并对如何改革传统社会保障制度进行了初步探索。

20世纪80年代中期后,我国进入对社会保险制度的改革探索期。1986年国务院颁布《国营企业实行劳动合同暂行规定》,规定对劳动合同制职工的退休养老基金实行社会统筹,开启了社会保险社会化的改革。同年7月,国务院颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》,失业保险制度开始建立。1991年6月,国务院发布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,提出要建立多层次养老保险的目标,基本养老保险实行社会统

收稿日期:2018-02-28

基金项目:中国劳动关系学院科研项目(18YYJS013)

作者简介:杨思斌(1967-),男,中国劳动关系学院公共管理系教授。

筹。随着20世纪80年代国有企业改革的深入,城市涌现出大批贫困职工。为了保障这类群体的基本生活,稳定社会秩序,我国政府主要采取“送温暖工程”等救济措施。

这一阶段我国社会保障法治建设的设计目标主要是为当时国有企业改革配套,为国有企业与国有企业职工服务以及缓解农村贫困现象。

(二)1993年至2003年社会保障重构阶段

1993年11月,中共中央十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制的若干问题的决定》,将推动社会保障改革作为社会主义市场经济体制改革的配套措施。1994年全国人大常委会通过了《劳动法》,对劳动者的社会保险和社会福利作了专章规定。1998年3月,第九届全国人大第一次会议批准组建劳动和社会保障部,统管全国的劳动和社会保障事务,民政部继续主管全国的社会救助、社会福利、优抚安置事务,基本理顺了社会保障监管体制。这一阶段社会保障法治建设的重要成就总结为以下几个方面。

在养老保险方面,1995年国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,确立了社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度改革方案。1997年国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,规定到20世纪末,要基本建立起适应社会主义市场经济体制要求,适用城镇各类企业职工和个体劳动者,资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人账户相结合、权利与义务相对应、管理服务社会化的养老保险体系。

在医疗保险方面,1993年经国务院批准,国家发改委、财政部、劳动部、卫生部印发了《关于职工医疗制度改革的试点意见》,明确提出要建立社会统筹医疗保险基金和个人账户相结合的医疗保险制度。1998年国务院发布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,要求在全国范围内建立覆盖全体城镇职工、社会统筹和个人账户相结合的基本医疗保险制度。

其他社会保险:在失业保险方面,1999年国务院发布了《失业保险条例》,与市场经济体制相适应的失业保险制度得以定型;生育保险方面,1994年劳动部发布了《企业职工生育保险试行办法》,城镇职工生育保险制度全面推行;在工伤保险方面,1996年劳动部发布《企业职工工伤保险试行办法》,首次将工伤保险作为单独的社会保险制度实施,2003年国务院颁布了《工伤保险条例》,对工伤保险进行了比较全面的规范。

在社会保障基金管理方面,1999年国务院颁布《社会保障费征缴暂行条例》,对社会保障费的征收、缴纳作了明确规定。同年7月,财政部、劳动保障部联合制定《社会保险基金财务制度》和《社会保险基金会计制度》。2001年劳动保障部颁布《社会保险基金监督举报工作管理办法》和《社会保险基金行政监督办法》。2003年劳动和社会保障部发布《社会保险稽核办法》和《社会保障基金现场监督规则》。

在社会救助方面,1993年上海市率先建立城市居民最低生活保障制度,中国社会救助制度由此拉开了变革的序幕。1999年国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》,标志着中国城市居民最低生活保障进入法治化的轨道,城市居民的生活安全网正式构筑。1994年国务院颁布《农村五保户供养工作条例》,由此农村五保户供养工作走向规范化。除了生活救助以外,我国在其他社会救助制度建设方面也取得了很大成效。例如,在医疗救助方面,2003年民政部等部门颁布了《关于实施农村医疗救助的意见》。在住房救助方面,2003年建设部颁布了《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》。针对城市生活无着的流浪乞讨人员,2003年国务院颁布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,标志着传统的强制性收容遣送制度“寿终正寝”,以自愿受助、无偿援助为原则的人性化的救助制度正式确立。

在慈善事业方面,1999年第九届全国人大常委会第十次会议通过了《中华人民共和国公益事业捐赠法》,规范了慈善捐赠活动。

这一阶段的社会保障法治建设,主要是围绕社会主义市场经济制度的确立而展开,“效率优先、兼顾公平”成为制度建设的主导理念。通过国务院的行政法规和系列规范性文件,工作重心在于建立我国城镇职工的社会保险制度和城市居民的最低生活保障制度。

(三)2004年至2010年深化改革阶段

2004年党的十六届四中全会提出了构建社会主义和谐社会的目标,社会保障成为国家的基本社会政策。同年,第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《宪法修正案》提出“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”。社会保障制度被庄严地载入宪法,奠定了社会保障法律体系的基石。

2004年劳动和社会保障部颁布的《企业年金试行办法》对建立补充养老保险制度进行了规范。2005年,国务院颁布《关于完善企业职工基

本养老保险制度的决定》，进一步扩大了基本养老保险覆盖范围，对个人账户、基本养老金的计发办法及其调整机制等予以规范。2006年，国务院颁布《关于解决农民工问题的若干意见》，提出了积极稳妥地解决农民工社会保障问题。2009年国务院常务会议发布了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》。

随着最低生活保障制度在城市的推广和普及，农村的社会救助制度建设也提上议事日程。2006年，国务院对《农村五保户供养工作条例》进行了修改，将农村五保供养经费的来源由传统的集体统筹改为财政支付，强调国家在其中的救助责任，体现了现代社会保障制度的典型特征。2007年7月，国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度通知》，标志着农村最低生活保障制度正式建立，自此，社会救助制度建设着力于追求城乡社会救助制度的一体化。

（四）“十二五”以来全面建设阶段

“十二五”以来，中国社会保障法治建设进入新的发展阶段，这一阶段的重大进步就是专项的社会保障法律得以制定并实施，相关社会保障法律和制度得以完善。

1. 社会保险法治建设

2011年是我国“十二五”规划的开局之年，这一年社会保险法治建设的标志性事件是《社会保险法》于7月1日正式实施。《社会保险法》颁布实施标志着中国社会保障制度走向定型和稳定，有关社会保险的基本制度框架体系已经形成，社会保险制度运行进入依法推进的新阶段。2012年国家出台《军人保险法》，军人社会保险制度得以建立。

为配合《社会保险法》的实施，2011年人力资源社会保障部发布了《实施〈中华人民共和国社会保险法〉若干规定》《社会保险个人权益记录管理办法》和《社会保险基金先行支付暂行办法》三个部门规章。同年，人力资源和社会保障部还发布《在中国境内就业的外国人参加社会保险暂行办法》。2012年人力资源和社会保障部出台《关于开展社会保险基金社会监督试点的意见》。

为发挥商业保险对基本养老、医疗保险的补充作用，2014年，国务院发布了《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》。同年，全国人大常委会将以欺诈、伪造证明材料或者其他手段骗取社会保险金或者其他社会保障待遇的行为，归为《刑法》第二百六十六条规定的诈骗公私财物的行为，为社会保障诚信建设提供了刑法保障。

2016年，全国人大常委会授权国务院通过试

点的方式来推进生育保险和基本医疗保险的合并实施，实质上是对《社会保险法》的局部修订，表明《社会保险法》开始进入适应制度变革的调整阶段。同年，人力资源和社会保障部、财政部发布《关于阶段性降低社会保险费率有关事项的通知》，提出阶段性降低养老保险、失业保险费率。国务院颁布《全国社会保障基金条例》，社会保障基金管理趋于法治化。

2. 社会救助法治建设

“十二五”以来，社会救助法治不断完善，其取得重大进展的标志是2014年2月国务院颁布的《社会救助暂行办法》，这部行政法规确立了我国社会救助模式是生活救助与专项救助相结合的救助体系，标志着我国综合型社会救助制度基本形成。《社会救助暂行办法》颁布后，社会救助的各项制度建设进一步推进。2014年10月，国务院发布《国务院关于全面建立临时救助制度的通知》，提出要全面建立临时性的急难救助。同年11月，住房城乡建设部、民政部、财政部发布《关于做好住房救助有关工作的通知》。2015年3月，民政部、国家统计局发布《关于进一步加强农村最低生活保障申请家庭经济状况核查工作的意见》。同年4月，民政部、财政部、人力资源和社会保障部、卫计委、保监会联合发布《关于进一步完善医疗救助制度全面开展重特大疾病医疗救助工作的意见》。2016年2月，国务院发布《关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》。同年10月，民政部发布《特困人员认定办法》。

3. 社会福利法治建设

以2013年国务院发布《关于加快发展养老服务业的若干意见》、2014年民政部印发《关于进一步开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》、2015年国务院发布《关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》等为标志，社会福利制度建设稳步发展，也为“十三五”期间全面推进以老年人、儿童、残疾人为主要对象的社会福利制度的全面发展奠定了基础。2012年和2015年先后两次修订《中华人民共和国老年人权益保障法》，该法的修订以积极应对人口老龄化为基本理念，确立了有中国特色的社会养老服务体系的基本框架，同时修订后的法律允许设立经营性养老机构，扫除了民间资本进入养老服务业的法律障碍。2016年国务院办公厅发布《关于全面放开养老服务市场提升服务质量的若干意见》。在儿童福利方面，2016年，国务院发布《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的

意见》和《关于加强困境儿童保障工作的意见》。在残疾人福利方面,2016年国务院印发《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》。

4.慈善事业法治建设

在慈善事业方面,2014年国务院下发《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》,对促进慈善事业健康发展做出了系统部署。2016年3月16日,第十二届全国人大第四次会议表决通过《中华人民共和国慈善法》,自此,中国慈善事业开始进入法治化轨道。

二、我国社会保障法治建设的成就与挑战

我国社会保障法治曾长期处于试点和探索阶段,“十二五”以来,伴随着各项制度逐步定性、定型、定局,社会保障立法、执法、司法并进,社会保障逐步进入法治化轨道^①。随着社会保障制度体系的日益健全和保障水平持续提升,社会保障为全民共享国家发展成果提供了基本途径,已经成为保障与改善民生的基本制度保证。社会保障法治建设是社会保障事业发展的前提和保障。我国社会保障法治建设迈出了重要步伐,但相较于“全面推进依法治国,建设社会主义法治国家”对社会保障法治的要求还相距甚远,社会保障法治建设依然任重道远。

(一)社会保障法治建设取得的主要成就

经过四十年的发展,特别是“十二五”以来,我国社会保障法治的顶层设计与协同发展得到了重视,专门的社会保障法律开始制定并实施,社会保障制度得到了优化,社会保障法治建设取得了明显进展。

1.社会保障体系建设的法制框架初步形成,“无法可依”的状态基本结束

伴随着我国社会保障体系走向成熟和定型,诸多社会保障制度趋于完善。

在社会保险法治方面,《社会保险法》确立了中国特色的社会保障体系是以权利和义务相结合的缴费型社会保险为主体的制度,成为我国社会保障体系建设走向法治化的重要标志。《军人保险法》的出台弥补了《社会保险法》关于军人保险规范不足的缺陷,为构建中国特色的军人保险制度提供了法律依据。上述两部法律加上其他的社会保险法规规章政策,覆盖城乡居民的社会保险体系的法制框架已基本形成,社会保险发展的法治基础基本奠定,社会保险领域“无法可依”的状态基本结束。在养老保险法治方面,城乡居民基本养老保险制度实现统一,机关和事业单位职工的

养老保险制度进行了并轨改革。由企业职工基本养老保险、居民基本养老保险和机关事业单位基本养老保险共同构成的法定养老保险体系正式形成。在补充社会保险方面,企业年金和职业年金的建立以及覆盖城乡居民的大病医疗保险制度的全面建成,为保障相应参保人员的合法权益奠定了制度基础;在医疗保险方面,随着城镇职工基本医疗保险、城乡居民医疗保险制度的发展和完善,全民医保体系已经基本形成;在工伤保险方面,《工伤保险条例》根据《社会保险法》进行了修改,工伤保险制度进一步完善;在失业保险方面,《失业保险条例》的修改已经列入议程;在生育保险方面,生育保险和医疗保险的合并实施开始试点。此外,长期护理保险的全面建制也指日可待。2014年全国人大常委会关于社会保险欺诈的立法解释为社会保险欺诈的刑法治理提供了依据,进一步净化了社会保障法治环境。

在社会救助法治方面,《社会救助暂行办法》推动了社会救助体系的整合与完善,标志着中国社会救助制度体系的基本形成。

在社会福利领域,《老年人权益保障法》的修订,《家庭寄养管理办法》《养老机构设立许可办法》《养老机构管理办法》以及《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》等法律政策的陆续发布,使得面向老年人、孤儿、残疾人等特殊困难群体的各项社会福利制度都得到了不同程度的发展与完善。

在慈善事业领域,慈善领域的基础性、综合性法律《慈善法》的颁布实施,开启了依法行善的新时代,慈善事业开始步入法治化轨道。

2.社会保障法律制度不断优化,公平性显著增强

公平是社会保障法治建设的基本原则和价值追求。“十二五”以来,我国社会保障法治建设一直努力追求提高公平性,对此前社会保障制度存在的公平性不足的问题进行不断改进,强调发挥社会保障制度在促进收入再分配、维护社会公平正义方面的功能。养老保险的全覆盖和全民医保制度的建立,使得“老有所养、病有所依”不再停留于一种理想或宣示,公民养老保险和医疗保险权益的实现有了明确的制度保障,体现了社会保障制度的公平性。基础养老金的全国统筹虽然没有实现,但是《社会保险法》的规定为通过高层次的全国社会统筹来体现养老保险方面的公平性指明了方向。机关事业单位养老保险制度改革后,基本养老保险

实行与企业相同的基本制度模式和政策,体现了制度公平和规则公平。

随着各项社会保障法治建设的完善和优化,农民、农民工、灵活就业人员在社会保障方面遭到的歧视问题正在逐步地得到有效化解,越来越多的人被社会保障制度所覆盖且待遇水平不断提高,不同群体的社会保障待遇的差距在不断缩小,每个人能够更加公平快捷地享受社会保障资源和公共服务。

3.社会保障法律实施取得了良好的效果,权利救济有了更明确的法律依据

随着社会保险法律法规政策的贯彻落实,社会保障的制度覆盖范围从城镇扩大到农村,从国有企业扩大到各类用人单位及灵活就业人员和非就业群体。依据2016年度人力资源和社会保障事业发展统计公报,2016年末,全国参加基本养老保险人数为88,777万人,城乡居民基本养老保险参保人数为50,847万人;参加城镇基本医疗保险人数为74,392万人(加上新型农村合作医疗的人数,我国医疗保险覆盖已经超过13亿人),参加失业保险人数为18,089万人,参加工伤保险人数为21,889万人,参加生育保险人数为18,451万人。从参加人数看,我国已经建成了世界覆盖范围最大的社会保障网。2016年,国际社会保障协会(ISSA)第32届全球大会将“社会保障杰出成就奖”(2014—2016)授予中华人民共和国政府,就是对我国社会保障制度改革发展和法治建设的充分肯定。

随着社会救助法治的实施,制度层面的“应保尽保”已经实现。依据2016年社会服务发展统计公报,截至2016年底,全国有城市低保对象855.3万户、1480.2万人,农村低保对象2635.3万户、4586.5万人,农村特困人员救助供养496.9万人,临时救助累计救助850.7万人次,资助参加基本医疗保险5560.4万人,实施住院和门诊医疗救助2696.1万人次。

在社会保障权利救济方面,社会保险管理经办、行政监督等机构依照《社会保险法》及相关法规的规定履行职责,更加规范、公开、透明。社会保险纠纷分别适用行政争议和劳动争议二元救济程序的相关情形,通过《社会保险法》以及其他的法律得以明确。例如,2014年修改后的《行政诉讼法》,把公民、法人或者其他组织提起的认为行政机关没有依法支付抚恤金、最低生活保障待遇或者社会保险待遇的诉讼纳入行政诉讼的范围,公民社会保障权利的司法救济有了更加明确的法律依据。

4.立法机关对社会保障制度运行的监督作用明显加强

党的十八大以来,国家立法机关——全国人民代表大会及常务委员会除了每年通过听取政府的社会保障工作报告对社会保障进行监督外,对社会保障的监督方式又有了新进展。社会保险基金被纳入国家立法机关的监督范围。2013年,社会保险基金被纳入中央预算口径管理,接受国家立法机关的监督。2014年,全国人大开展社会保障专题询问,立法机关组成人员与政府部门组成人员进行直接对话。专题询问是宪法规定的立法机关对行政部门进行工作监督的方式,这种公开监督有利于推动社会保障法律和政策的贯彻实施,有利于公民社会保障权利的实现。

由此看出,我国社会保障法治通过四十年的建设特别是近年来的建设,在立法、执行、监督、权利救济等方面都取得了可喜的成就,各项社会保障制度得到了不同程度的完善,社会保障法治建设取得重大成就,法治化程度不断提高。

(二)社会保障法治建设面临的挑战

我国社会保障的诸多改革往往是政策先行,以政策作为主要的治理手段。由于政策治理模式的稳定性、可预期性与强制性缺乏,一些地区存在的地方本位、部门本位等弊病逐步凸显。随着依法治国的推进,法治理念、权利意识、公平正义的价值观念等逐步深入人心,我国社会保障的法治化水平还有待进一步提高,面临着支架性法律亟须构建、法律制度需要进一步完善、权利救济机制需要健全等方面的挑战。

1.社会保障法律体系尚不完善,支架性法律亟须构建

良法是善治之前提,完善的法律体系是实现社会保障法治的必要条件。社会保障法律制度只有由立法机关来确立而非通过行政法规、行政政策等方式确定,才能从法律层面明确社会保障各方主体的权利义务和责任,保障社会保障制度的有效实施。未来社会保障的改革和建设,需要运用法治思维和法治方法,用法治来凝聚社会共识,不仅要尊重既有的社会保障法律,还要通过立法创建与社会治理现代化相适应的社会保障新制度。社会保障法律体系是由《社会保险法》《社会救助法》《社会福利法》《慈善法》等几大支柱构成的一个法律系统。在社会保险和慈善领域,我国有了《社会保险法》《慈善法》等法律。但是,在社会救助、社会福利等领域仍以低位阶的行政法规、规章甚至位阶更低的政策文件等作为运行的依据,缺

乏高位阶的法律规范,立法仍处于较低的水平。

社会救助法律位阶亟待提高。2014年颁布的《社会救助暂行办法》,将分散在不同法规、文件中的最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助,以及医疗、教育、住房、就业、临时救助等方面的救助措施统筹起来,以综合性行政法规的形式对社会救助体系进行了顶层设计,这是我国社会救助法治建设的巨大进步。但是,社会救助作为保障公民基本社会权利实现和国民收入再分配的重要制度安排,理应由法律进行规定,“社会救助立法仍以行政法规的形式来承载,不仅立法位阶较低且权威性也有待提升”^[2]。

社会福利法律缺位。目前,我国已形成了一个由《未成年人保护法》《老年人权益保障法》《残疾人保障法》《妇女权益保障法》《收养法》等多部相关法律组成的保护特定群体合法权益的制度体系。但是,迄今为止,还没有一部真正意义上的完整、系统的法律对社会福利问题进行系统地规范,社会福利工作基本上依靠政策来指导,稳定性相对不够,无法适应民生福利升级而带来的福利法治需求。此外,社会保险和社会救助等制度解决的主要是收入保障问题,对于服务保障并未涉及。而我国面临人口老龄化、少子化、失独和空巢家庭等人口结构快速变化的现实,数千万残疾人也需要社会能够提供更多的服务,这些都需要社会福利法治进行有效的回应,但这方面尚缺乏必要的法律规范。

2.现有的社会保障法律制度与实践尚存在脱节,立法的前瞻性亟待提高

《社会保险法》确立了中国基本的社会保险体系,规定了社会保险法的原则、框架和基本制度。但是,社会保险法的一些具体法条存在不足。

一是一些法律条文制定后出现突破情形,需要及时修订。例如,公务员参加养老保险办法、社会保险费率的调整、新型农村合作医疗制度等已经发生了很大变化,相应的法条和配套法规应予修订或完善。

二是一些内容滞后于法律实践。例如,从社会保险制度改革实际来看,农村社会养老保险和城镇居民养老保险已经合并为城乡居民养老保险,城乡居民医保制度的整合已经逐步落地,医疗保险与生育保险的合并实施试点等,《社会保险法》的一些规定亟须跟上社会保险改革的实际;从管理上看,《社会保险法》规定的养老保险、医疗保险制度由多个板块构成,其管理方式和信息系统不统一,信息不能共享,实际工作中存在着城乡居民重复参保的

现象。《社会保险法》相关内容应予及时调整,不然会与社会保险的深化改革的实践脱节。

三是《社会保险法》的一些规定还未得到有效实施。如,“社会保险费实行统一征收,实施步骤和具体办法由国务院规定”,但是,因各地情况有较大差别,社会保险费到底由哪一个机构进行统一征收问题并没有得到有效解决。《社会保险法》规定的养老保险基金全国统筹、其他社会保险项目实行省级统筹等要求,还没有落实到位,需要进一步改革深化。

《慈善法》是中国社会保障领域又一具有里程碑意义的法律。然而,《慈善法》的一些规定是原则性的,尽管目前已陆续出台一些配套政策,但是一些规定仍然不够具体,可操作性较弱,执行有难度。例如,《慈善法》第十条规定,慈善组织的登记机关为县级以上民政部门,并未规定“双重管理”制度,这被认为是《慈善法》创设了慈善组织的直接登记制度。然而,《慈善法》的配套法规——《社会团体登记管理条例》(修订草案征求意见稿)、《社会服务机构登记管理条例》(征求意见稿)规定可申请直接登记的慈善组织主要是以传统的慈善为任务宗旨的社会组织,与《慈善法》确立的“大慈善”的概念相矛盾,给慈善组织的登记管理工作带来了困惑。

3.一些地区法律实施存在违反法治原则和损害公民社会保障权益等现象

《社会保险法》的实施过程中存在低位阶的规范与高位阶的规范相冲突的情形,既损害了《社会保险法》的权威,也破坏了社会保障法治的统一原则。例如,我国法律明确每一位公民包括服刑人员享有社会保险权利。然而,实践中却出现部门与地方的行政规范性文件公然地剥夺服刑人员的社会保险权的情况^[3]。《社会保险法》规定的医疗保险制度是通过缴费的方式进行筹资,强调权利和义务的关联性。然而,个别地方推行了“全民免费医疗”,尽管这有利于提高当地居民的医疗福利水平,但是有违可持续发展的方针和该法总则的要求,也破坏了国家法治的统一性。

社会救助法律制度的实施也存在地区差异较大、瞄准机制不够精确、“应保尽保”的目标很难全面落实、申请人或救助对象的权利得不到充分保障等问题。

4.社会保障的权利救济机制不健全

权利需要法律救济,没有救济的权利不是完整的权利,这是现代法治的基本理念。社会保障权利在实现过程中可能受到不同主体的侵害,导

致权利减损,这时应该启动权利的救济机制。

我国关于社会保障权利救济的法律没有穷尽所有的权利,一些社会保障权利如儿童福利权并没有得到法律的确证。社会救助权利虽有行政法规作依据,但是并没有上升到法律层面,更没有以公民的社会救助需求为法律的出发点和归宿。《社会保险法》对社会保险权益救济采用了二元机制:即社会保险纠纷中一方主体为社会保险征收或经办机构的,属于行政争议,通过行政复议或诉讼解决;社会保险纠纷中一方主体为用人单位的,通过劳动争议机制解决。这种权利救济机制,实践上忽略了社会保险纠纷和权利救济的特殊性,不利于公民社会保险权利的救济和保障。

三、我国社会保障法治建设的发展前瞻

在党的十九大报告中,习近平系统论述了新时代中国特色社会保障制度建设的新方向,提出要加强社会保障体系建设。按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。社会保障法治建设是建设中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。在新时代全面推进依法治国和全面建设社会保障体系的背景下,社会保障法治建设必须树立新的理念,与社会保障制度改革和顶层设计相衔接,统筹协调推进,同时还需要通过强化社会保障法律的实施机制来让各项社会保障制度得以充分落地,必要时应该发挥社会正义的最后一道防线——司法的作用来保障公民的社会保障权利。

(一)树立社会保障法治建设的新理念

“法治”不仅是“规则之治”,而且是“良法善治”,彰显法律的目的价值,蕴含人权保障、公平正义、正当程序等核心要素。社会保障法治建设是当代“法治中国”建设的一个重要方面,是推进国家治理体系和治理能力现代化的不可或缺的一个重要领域,自然需遵循依宪立法、法律至上、依法行政、严格执法和公正司法等基本原则和理念。走进新时代,我国社会保障法治建设的全面推进应该秉承法治的理念,坚持法治的原则,遵循社会保障发展的基本规律,做好顶层设计。

全面推进社会保障法治建设需要进一步强化社会保障法的公平价值和目标,不仅要确立底线公平,还要注重创造起点公平、维护过程公平,保证结果的公平。

全面推进社会保障法治建设还需要强化责

任意识,确保社会保障制度的可持续发展。“国民福利的发展呈刚性增长态势,而政府财力却无法持续扩张,这一个矛盾决定了必须树立责任共担的意识”^[4]。社会保障法治建设中的责任共担机制包括:政府、企业、社会、个人之间的合理的责任分担,以及中央和地方政府的合理的责任分担。合理的责任分担,一方面,需要达成共识,确立责任分担机制并通过立法把责任变成相关主体的法定义务;另一方面,需要通过法律和制度激励社会力量和社会主体参与社会保障制度建设,构建多层次的社会保障体系。

(二)健全和完善社会保障法律体系

社会保障法治建设要求实现所有保障事务全面纳入法律规范的轨道,任何新保障项目的设立及对原有社会保障制度的修订,均必须由立法机关通过立法、修法或释法的方式来确立。由于中国社会保障改革的渐进性和复杂性,制定一部统一的全面规范社会保障关系的社会保障法典的条件并不成熟,《社会保险法》《慈善法》的出台也预示着中国社会保障立法将采用“多法并行”的模式,即分别制定《社会保险法》《慈善法》《社会救助法》《社会福利法》等来完成社会保障法律体系的构建。

健全社会保障法律体系,当务之急是加快《社会救助法》《社会福利法》的立法进程,解决相关领域的基本法律缺位问题,补齐社会保障法律体系的“短板”。《社会救助法》已经有了《社会救助暂行办法》的立法基础,需要通过立法程序修改完善后上升为法律,为社会救助提供高位阶的法律依据。《社会福利法》尚未进入立法议程,需要引起立法机关的高度重视,尽快启动立法议程。

社会保险法律体系需要进一步完善。《社会保险法》实施已有近7年的时间,其实施过程所反映的制度缺陷亟需通过法律的修订来解决,因此,应该适时启动《社会保险法》的修订工作,增强可操作性与执行力,让它真正成为规范社会保险关系的基本法律。

社会保障法律体系的完善还需要注意与其他法律的协调,以保持国家法律体系的和谐,发挥法律的整体功能。例如,《社会保险法》与《劳动法》《劳动合同法》《公务员法》等的协调,社会福利立法与《老年人权益保障法》《未成年人保护法》《残疾人保障法》等的协调。

(三)强化社会保障法律的实施机制

行政部门是否依法履行职责、提供服务或进行监管,都直接影响着社会保障法律法规的实施效果。《社会保险法》《慈善法》《社会救助暂行办

法》等法律法规的颁布实施为社会保障行政部门依法行政提供了依据。社会保障行政部门应该以国家的法律法规为依据,坚持合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的原则,全面履行社会保障法律法规赋予的职责。社会保障法律法规的运行大都是围绕着社会保障的给付与服务这一根本目标而开展的,因此,在社会保障行政执法中需要突出行政机关及相关主体的保障和服务理念,强化执法的绩效评价机制,建立问责制,形成有效激励和约束机制。社会保障行政执法还有必要强调法律的平等原则,制度面前没有特权,制度约束没有例外,坚持实体合法与程序合法的有机统一。

(四)发挥司法在社会保障法治建设中的应有作用

司法是社会正义的最后一道防线,对社会保障相关法律法规的实施和社会保障权利救济方面具有重要作用。司法的意义在于通过裁判来保证公民社会保障权利的享有,赋予各种社会保障制度以强制效力并能够通过其活动的反馈来完善社会保障制度。只有发挥司法机关对社会保障纠纷的最终裁判和对违法犯罪行为的惩戒作用,才能维护社会保障法律制度的权威,守住社会保障法治的底线。

目前,在社会保障相关法律法规的实施中,司法机关的功能和作用没有得到应有的发挥。例如,社会保险纠纷立案受理的概率不高,“劳动、行

政二元分离”的纠纷解决机制严重影响法律的实施效果,劳动者的社会保险权益受到损害得不到法律的及时救济。在社会救助、慈善事业等领域,司法在纠纷解决中的“定分止争”功能以及对违法犯罪的惩戒功能也并没有得到充分发挥。

在发达国家,社会保障权利救济除了非常重视行政程序的作用外,普遍设有专门的机构,如建立专门法院或授权普通法院设立社会保障法庭进行处理。我国有必要根据社会保障纠纷的特点和规律,在社保纠纷案件多发地区法院系统内试行设置社会保障法庭,独立审理社会保障案件。同时,社会保障争议处理程序应尽可能简易、便捷、高效。此外,社会保障领域司法功能的有效发挥还需完善法律援助和司法救助制度,以保障公民社会保障权利的实现。

参考文献:

- [1]林嘉. 中国社会保障法治建设的成就与期待[J]. 中国社会保障, 2015(2):32-33.
- [2]蒋悟真,尹迪. 社会救助法与社会保险法的衔接与调适[J]. 法学, 2014(4):66-73.
- [3]陈伯礼,杨道现. 服刑人员社会保险立法研究[J]. 广西社会科学, 2013(5):81-84.
- [4]郑功成. 中国社会保障:“十二五”回顾与“十三五”展望[J]. 社会政策研究, 2016(1):77-97.

(责任编辑 魏新)

The Legal Construction of China's Social Security after 40 Years: Retrospect, Evaluation and Prospect

YANG Si-bin

Abstract Since the reform and opening-up policy, in the past four decades, the legal construction of China's social security has experienced four stages: the starting of reform, the reconstruction of the reform, deepening the reform, and overall construction. The remarkable effect of the legal construction of China's social security is shown in: the initial formation of the frame of legal system of the legal construction of social security system; the continuous optimization of legal system and significant enhancement of fairness; the good results achieved by law enforcement and the clear legal ground for right relief; the marked strengthening of the supervisory role of the legislature on the operation of the social security system. However, the legal construction of China's social security is still being faced with challenges that the stenting law needs to be built, that the legal system needs to be improved, and that the mechanism of right relief need to be perfected. Under the background of a New Era when governing the country by law should be promoted comprehensively and the social security system should be built up comprehensively, the legal construction of China's social security needs to establish new ideas, improves and perfects the legal system, and intensify the enforcement mechanism of law, and a proper role should be played by judicial authority.

Key words social security; legal system; the right to social security