

社会保险与立法协调初探

●程英豪

(一)

我国过去不称社会保险而叫劳动保险。我国的社会保险制度是解放后在党和政府关怀下逐步建立起来的。1950年中央人民政府公布了第一个劳动保险条例，用立法的形式创立了我国的劳动保险制度。40年来，它的覆盖面已达12400多万在职和退休工人以及更多的家属，对解决职工的生活困难，保障职工的身体康，促进生产发展和社会安定起到了积极作用。但是随着人口结构的变化和经济体制改革的深入，现行的社会保险制度暴露出越来越多的问题，亟需进行改革。

(1) 现行劳保制度损害了效率，是“大锅饭”的重要组成部分。在我国，80~90%的福利支付以价格补贴的形式实现的，有一些渗透在个人的购买活动中，如购买平价粮油，有一些表现为免费服务，如公费医疗。价格补贴常常是钱花得不明不白，而免费服务又造成严重浪费。

(2) 加重企业负担，使劳动成本名不符实，企业按照劳保条例各自管理本单位的劳保事务，劳保费的支出以当年的利润中扣除，这使退休职工多的老企业背上了沉重的包袱，不利于企业在同等条件下开展竞争。

(3) 随着我国人口的迅速老化，到2000年，国家支出退休金将从1980年的47亿猛增到320亿，增长8倍。增长率超过预期国民生产总值的增长速度，国家将不胜负担这笔庞大的退休金。

(4) 在法律方面，突出问题是法规与

现实经济政策不协调，国营企业的退休劳保条例许多内容已不合时宜，基层单位在执行时有各行其事的倾向。

对于上述制度和法律上的问题必须结合保险体制的改革，尽快通过立法和司法来解决。

(二)

理论界对保险基金的属性主要有两种意见。一种认为保险基金来源于剩余产品；另一种认为是必要产品。前者认为保险金是劳动者为社会的劳动，是对社会上丧失劳动能力的人提供物质帮助；后者认为保险金是劳动者从自己劳动中扣除一部分，为劳动者自己积累的养老基金，以备以后年老或丧失劳动能力时养老所需。笔者认为，从社会宏观角度看，劳动力再生产的全过程应包括成长期、使用期和养老期，劳动者在三个阶段生存所必须的再生产费用，实质上都是社会主义劳动者工资的一部分，是工资的一种特殊形式，从工资中扣除一部分以建立养老保险金是劳动者为自己储备的劳动所得，只不过是延期支付罢了，所以它只能是必要劳动。

我国如何建立和管理社会保险系统是当前改革中最迫切需要解决的问题。世界各国在选择具体的保险系统模式上主要有两种，一种是以原联邦德国为代表的“自助”为主的社会保险体系，政府以立法来领导，行政机构宏观指导、监督，由社会民间机构主办，各方出资（主要由企业和个人交纳保费）组成社会安全网，国家资助。保费

以基金形态存在并作投资运用，以偿付可能出现的各种人身事故损失以及为将来职工退休之用，给付保险金大小同工资挂钩，整个制度运行较好。另一种是以英国为代表的政府一手统包的社会保险体系，保险金来源于税收，保险费的支出作为政府当年的开支、是政府消费的一部分。目前英国的社会保险预算大约是370英镑，占整个公共开支的31.5%，70年代以来，英国政府消费的增支幅度表明，巨大的福利开支同工业和整个经济发展争夺着资金，而且高福利政策和福利实施上的平均化，使人们产生了对政府的依赖思想，不干或少干工作都可照样生活，而纳税人越来越少。

我国的财力、物力都不及英美发达国家，人口基数又远远超过它们，现存的劳动保险制度上的弊病以及外国的经验教训应引起我们的警惕，体制改革的形势使劳动保险制度变革成为必然，而根据我国统计，我国人口老化的高峰将出现在21世纪初，这为我们考虑和选择新的劳动保险模式提出了紧迫要求。我们必须从现在起就着手运用法律手段，从多方筹集社会保险基金，逐步形成法定的自助式的社会保险安全网，代替政府统包的劳动保险制度。

笔者认为，从宏观上应分两步走，第一步从现在的国家统包现收现付制向建立劳动保险基金制和现收现付制并存过渡，第二步向完全的社会保险基金制过渡。社会保险立法则依据这一战略设计，使保险制度变革在各方面逐步具体化。

（三）

实现保险制度改革的几个关键问题及其立法衔接：

1. 保险制度的改革必须同其他方面的社会经济体制改革同步配套，保持协调。由于我国地广人多，地区差异极大，这些复杂的情况都要求中央对社会保险制度的改革实

行统一的领导，审时度势，制定相宜的法规，委托保险公司独立经营这一业务，由行政、司法机构实施监督。但应避免机构庞杂的倾向。

2. 确定法定社会保险对象的原则。从原则上讲，在商品经济发展的条件下，人人都应交纳一定的保险费，以利消弭人为的保险待遇上的不平等。但在具体作法上切忌简单化，不分年龄、工作性质、无视地区差异，人们心理上的承受力，全盘更张，势必葬送这一事业，也会危及整个国家的安定团结。笔者认为，法定社会保险对象应从30—35岁以下的在职职工开始。30—35岁以上的职工在退休金和抚恤费等方面可基本按原来的劳动条例办理。理由是，首先，根据我国生命表，30—35岁以下的在职职工，多为50年代高出生率时期出生者，我国老年人口高峰来临时期也正是这部分人退休养老之时，从他们开始实行自助式的社会基金保险，可缓解老年人口的压力。其次，30—35岁以下的职工一般要工作25—30年时间才退休，这符合社会保险基金积累规律的要求。再次，30—35岁以下的人年纪比较轻，在心理上也比较容易接受改革的新做法。

3. 征集基金的法律方式。西方国家保险金的筹集一般为两种，一种来源于企业和个人所得税；另一种是雇主将保险费打入工资，由雇员自己参加设立的保险项目。鉴于我国企业对退休金承担能力有限，个人工资水平比较低，国家财政又比较紧的国情，笔者认为，应该调动各方面的积极性，采取以企业为主要保费来源，个人参加、国家资助的基金征集方式。立法应运用义务性条款明确企业应承担社会保险费的主要责任经费打入生产成本，税前列支以及个人工资应作法定扣除的比例。立法应有两个层次，中央一级只规定基本原则和方法，地方立法可以依据当地情况，规定具体的收费标准。在交纳方式上，以采取工资中扣款，免征所得税，

由企业代个人交纳保险公司的方式为宜。

4. 社会保险不同于保险公司的人身险，它是由政府领导，并且是不以盈利为目的的一种社会安全措施，但是企业和个人参加这一计划仍然应提倡采用合同这一法律形式，它有利于明确双方的权利和义务，便于执行和监督，也是法院审理纠纷的依据。为此，国家立法机构应该制定专门的保险合同条例，或将保险合同的主要条款作为实施社会保险法的重要组成部分，同社会保险法一并制定颁布。

有关保险合同的主要法律条款应包括：

(1) 保险合同的当事人，保险人是政府委托承办保险业义务的保险公司；企业、事业单位、政府机关、社会团体以及合乎条件的个人是投保人。(2) 社会保险合同关系的法律关系，它是一种强制保险，凡属中华人民共和国境内的全民和集体企业职工都有参加保险的权利和义务，受委托承办保险业务的保险公司不能以危险率的大小为理由拒绝接受上述人员投保。(3) 企业有义务为职工交纳保费的最低额，企业或者投保单位有权利和义务管理职工的保险档案，职工离职退休时交还给职工本人保管。(4) 保险责任的主要项目和除外责任。保险责任项目上，应规定基本部分，如养老金、医疗保险、家庭保险、失业补贴。在保险费给付的除外责任上，国外立法上通常规定三种：第一，因犯罪行为所致的伤害、残废或死亡；第二，被保险人故意造成事故，以骗取保险金者；第三，用其他非善意的欺骗蒙混手段，企图取得保险金者。我国立法可以借鉴。(5) 保险合同期限的起讫计算办法，单方非法终止合同的惩罚性措施。(6) 对保险合同条款解释权的归宿。在社会保险中，当事人常常会对伤害、死亡的原因、种类产生不同看法，对除外责任的解释也不尽相同，这会导致适用不同的给付标准，影响被保人的经济利益。建议国家设立专门的仲裁机构负责解释

合同条款，受理这类纠纷，并作出裁决。对裁决不服的，可向法院起诉。法院应设立专门的法庭受理。

(四)

建立和完善中国式的社会保障制度，必须考虑以下一些基本特点：(1) 社会保障实施的范围应普及到全体人民，但范围的扩大过程又必须是渐进的；(2) 建立多种形式的社会保障制度，然后逐步过渡到统一的社会保障制度；(3) 建立基本需要有保障又有不同层次差别的社会保障制度，以鼓励劳动者的劳动积极性；(4) 资金的国家统筹、资助与多渠道筹集相结合；(5) 建立统一领导，分级管理的社会保障制度；(6) 建立以社会保障形式为主，与群众自我保障为辅的社会保障制度。

为了实现上述模式，拟采用下列若干辅助法律措施。第一，税收上的优惠办法。企业为职工交纳的社会保险基金费应在税前列支，个人工资中交纳的保险费部分应免除征收所得税，以减轻企业和个人负担。第二，管理保险基金投资运用的法律措施。对于承办社会保险的保险公司和被保险人来说，都很关心如何采取措施使保险费基金不因物价上涨而贬值的问题。解决问题的出路是将基金用于投资，使资金在循环周转中增值。但是投资有风险，国家如何通过立法和行政措施来保证投资的有利条件和安全性是至关重要的。立法首先应明确基金运用的主体只能是保险公司，保险公司如果要委托其他单位管理投资业务，必须经国家有关部门批准同意，要具备完整的委托法律手续。其次，法律应规定严格的审核监督程序来监督保险基金的投资运用。最后，关于被保险人领取的保险金额的保值问题，在法规中可以规定，以国家统计局每年发表的物价波动指数为依据，相应调整保险金给付金额，各地还可根据当地物价人涨的实际情况，留有调整保险金的弹性余地。调整期以年为单位。